WODC

7 | 13

Justitiële verkenningen

Klokkenluiders



verschijnt 8 maal per jaar • jaargang 39 • november

JV

BOOM | LEMMA
UITGEVERS

7 | 13

Justitiële verkenningen

Klokkenluiders

Verschijnt 8 maal per jaar • jaargang 39 • november

BOOM | LEMMA
UITGEVERS



Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie

Justitiële verkenningen is een gezamenlijke uitgave van het Wetenschappelijk Onderzoek- en Documentatiecentrum van het ministerie van Veiligheid en Justitie en Boom Lemma uitgevers. Het tijdschrift verschijnt acht keer per jaar.

Redactiesecretariaat
tel. 070-370 65 54
e-mail infojv@minvenj.nl

Redactieadres
Ministerie van Veiligheid en Justitie, WODC
Redactie Justitiële verkenningen
Postbus 20301
2500 EH Den Haag
tel. 070-370 71 47
fax 070-370 79 48

WODC-documentatie
Voor inlichtingen: Infodesk WODC, e-mail: wodc-informatiedesk@minvenj.nl, internet: www.wodc.nl

Abonnementen
Justitiële verkenningen wordt gratis verspreid onder personen die beleidsmatig werkzaam zijn ten behoeve van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Wie in aanmerking denkt te komen voor een gratis abonnement, kan zich schriftelijk of per e-mail wenden tot het redactiesecretariaat: infojv@minvenj.nl. Andere belangstellenden kunnen zich richten tot Boom Lemma uitgevers. De abonnementsprijs bedraagt € 144 (excl. btw, incl. verzendkosten) voor een plusabonnement. Een plusabonnement biedt u naast de gedrukte nummers tevens het online-archief vanaf 2002 én een e-mailattendering. Het plusabonnement kunt u afsluiten via www.boomlemmatijdschriften.nl. Of neem contact op met Boom distributiecentrum via tel. 0522-23 75 55 of e-mail tijdschriften@boomdistributiecentrum.nl.

Abonnementen kunnen op elk gewenst tijdstip ingaan. Valt de aanvang van een abonnement niet samen met het kalenderjaar, dan wordt over het resterende gedeelte van het jaar een evenredig deel van de abonnementsprijs in rekening gebracht. Het abonnement kan alleen schriftelijk tot uiterlijk 1 december van het lopende kalenderjaar worden opgezegd. Bij niet-tijdige opzegging wordt het abonnement automatisch voor een jaar verlengd.

Uitgever
Boom Lemma uitgevers
Postbus 85576
2508 CG Den Haag
tel. 070-330 70 33
fax 070-330 70 30
e-mail info@boomlemma.nl
website www.boomlemma.nl

Ontwerp
Tappan, Den Haag

Coverfoto
© Marco Okhuizen/Hollandse Hoogte
Tijdens een demonstratie voor het Amerikaanse consulaat in Amsterdam ondertekent een actievoerder een petitie waarin de vrijlating van klokkenluider Bradley Manning wordt gevraagd

ISSN: 0167-5850

Inhoud

Voorwoord

Affaires rond melders van misstanden – klokkenluiders – hebben de afgelopen jaren zowel nationaal als internationaal veel beroering teweeggebracht. De onthullingen van de Amerikaanse National Security Agency-medewerker Edward Snowden dit jaar over de afluister- en internettappraktijken van de dienst hebben zelfs geleid tot een verstoring van de diplomatieke betrekkingen tussen de Verenigde Staten en zijn bondgenoten. In de felle discussies over Snowdens stap om geheime informatie via de media naar buiten te brengen komen de verschillende aspecten van het klokkenluidersvraagstuk goed naar voren. Wie mag zich eigenlijk 'klokkenluider' noemen? Wat is het verschil tussen een klokkenluider en een verrader of verklikker? Wat is een misstand, wie bepaalt dat? Hoe kan een individuele klokkenluider overzien welke schade hij mogelijk berokkent met zijn onthullingen? En in hoeverre heeft een klokkenluider de plicht om zijn bevindingen eerst binnen de organisatie zelf aan te kaarten?
Nu is de kwestie-Snowden, net als die van WikiLeaks-klokkenluider Manning, extra gecompliceerd omdat er militaire en veiligheidsbelangen in het geding zijn en op personeel van veiligheidsdiensten een zware verplichting rust tot geheimhouding. Bovendien hadden deze klokkenluiders met hun onthullingen de bedoeling een maatschappelijke en politieke discussie te ontketenen over de rol van de staat en het leger. Maar ook als klokkenluiders zaken naar buiten brengen die onomstreden als misstand kunnen worden aangemerkt, dan nog trekken zij vaak aan het kortste eind. Ze worden met de nek aangekeken, ontslagen, geconfronteerd met hoge juridische kosten en eindigen niet zelden berooid. Denk daarbij aan zaken als bouwfraude, hoge sterftecijfers op een ziekenhuisafdeling, de onthulling van frauduleus gedrag en corruptie en ruchtbaarheid geven aan bedenkelijke levensomstandigheden van jongeren in mosliminternaten. Wat dat laatste betreft, zeer recent moest de Rotterdamse gemeenteambtenaar, die (vermoedelijk) een bron is geweest van een artikel van *NRC Handelsblad* over deze affaire, zijn onthulling bekopen met ontslag. Dat hij de kwestie eerst tevergeefs intern had aangekaart, heeft hem tot op heden niet geholpen.
Het is al met al niet vreemd dat het creëren van wettelijke bescherming van klokkenluiders in Nederland al enige tijd op de politieke agenda staat. Sinds oktober 2012 is er al een Adviespunt Klokkenlui-

ders, dat in principe als tijdelijke voorziening is bedoeld tot het zogeheten Huis voor Klokkenluiders is ingericht. Het op initiatief van de SP ingediende en inmiddels door andere politieke fracties gesteunde wetsvoorstel werd op 31 oktober jl. in eerste termijn behandeld in de Tweede Kamer. Uit het debat bleek dat er over de precieze inrichting en positionering van het Huis nog geen eenstemmigheid bestaat. Zo verklaarde de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties Plasterk dat de regering het combineren van de adviesfunctie en onderzoeksfunctie in één instituut niet raadzaam acht. Ook over het onderbrengen van het Huis bij de Nationale ombudsman uitte de minister twijfels. Een ander punt van discussie is of het Huis ook open zou moeten staan voor klokkenluiders uit de private sector, wat uitdrukkelijk wel de bedoeling is van de initiatiefnemers. Met dit themanummer hopen we een bijdrage te leveren aan de voortgaande discussie over de rol van klokkenluiders in de samenleving en de wijze waarop hun bescherming zou moeten worden geboden.

In het eerste artikel van dit themanummer bespreekt Mark Bovens het wetsvoorstel Huis voor Klokkenluiders. Hoewel met de instelling van het Huis oprecht wordt beoogd klokkenluiders verder te helpen, kunnen bij de specifieke constructie vraagtekens worden gezet, aldus de auteur. Hij bespreekt de drie componenten van het oorspronkelijke voorstel: het Huis, een Fonds en rechtsbescherming. Na het benoemen van – in zijn ogen – enkele weeffouten in de constructie van het Huis schetst hij ten slotte de contouren van een noodzakelijke volgende stap: een Algemene Klokkenluiderswet.

Caroline Raat beziet het Huis voor Klokkenluiders vanuit het bredere perspectief van transparantie en integriteit. Brengt het Huis deze idealen dichterbij? Ten dele, zo concludeert de auteur nadat zij in haar betoog aandacht heeft besteed aan de verschillende haken en ogen die zitten aan klokkenluidersbescherming. Zo stelt zij dat het ondoenlijk is een vastomlijnde definitie te formuleren van het fenomeen ‘misstand’. In plaats daarvan zou het beter zijn om in de wet de gewenste attitude van organisaties op te nemen in termen van integriteit, verantwoordelijkheid en rechtsstatelijkheid. Voorts betoogt zij dat het Huis slechts misstanden zou moeten onderzoeken die niet tevens een strafbaar feit of wetsovertreding opleveren, om te vermijden dat bestaande opsporingsinstanties en toezichthouders voor de voeten worden gelopen. Het bestaande Adviespunt is in haar ogen de aangewezen instantie om (potentiële) klokkenluiders bij te staan.

Ook in de bijdrage van Joep Beckers, Henk van de Bunt en Karin van Wingerde staat het concept transparantie centraal. Zij richten de schijnwerpers op de recent in het leven geroepen website Publeaks, waar internetgebruikers anoniem informatie over misstanden kwijt kunnen aan de pers. Tot nu toe doen 28 mediaorganisaties mee aan het nieuwe platform. De auteurs stellen de vraag of Publeaks een concurrent vormt voor een toekomstig Huis voor Klokkenluiders, waar de melder wordt geacht zijn identiteit bekend te maken. De auteurs betogen dat de zorgvuldigheid bij het onderzoeken van meldingen beter gewaarborgd is bij het Huis dan bij Publeaks. Er is daar een reëel risico op reputatieschade voor derden als gevolg van onjuiste of onvolledige informatie verstrekt door kwaadwillende melders. Ook plaatsen de auteurs vraagtekens bij het grote belang dat tegenwoordig aan transparantie wordt gehecht, alsof geheimhouding per definitie verkeerd zou zijn.
Ieder die een misstand wil melden of dat overweegt, kan sinds oktober 2012 terecht bij het Adviespunt Klokkenluiders voor advies en ondersteuning. Hannah de Jong en Liesbeth Mol geven in hun bijdrage een beeld van de (potentiële) klokkenluiders die zich tot nu toe bij het Adviespunt hebben gemeld. Met welke vragen, kwesties en dilemma's zitten zij en uit welke sectoren zijn ze afkomstig?
Verreweg de meeste klokkenluiders treden niet onmiddellijk naar buiten met hun onthullingen, maar proberen de aangetroffen misstand eerst binnen de eigen organisatie aan te kaarten. Dit roept de vraag op hoe het is gesteld met de interne meldsystemen binnen organisaties. Gjalt de Graaf en Karin Lasthuizen onderzochten de ervaringen met interne meldsystemen binnen de overheid. Daarin speelt de vertrouwenspersoon integriteit (VPI) een sleutelrol. Naast een grootschalige survey onder ambtenaren werden telefonische interviews gehouden met VPI's. Aan leidinggevenden onder de respondenten van de enquête werden aanvullende vragen gesteld. Uit het onderzoek blijkt dat veel respondenten onbekend zijn met de precieze inrichting van de bestaande meldprocedures, die overigens een grote verscheidenheid kennen. Ook blijkt het van cruciaal belang voor de effectiviteit van het integriteitsbeleid dat vertrouwenspersonen worden gesteund door hun leidinggevenden en voldoende tijd en middelen krijgen om hun taak te vervullen.
Ook Kim Loyens verrichtte onderzoek naar interne meldingen van misstanden, en wel binnen de Belgische federale politie. Zij richtte

zich daarbij speciaal op de verschillende motieven die melders hebben. Met behulp van de zogeheten *grid-group* culturele theorie laat zij zien dat er aanwijzingen zijn dat de manier waarop personen zich in een organisatie gedragen in sterke mate bepaald wordt door de cultuur van die organisatie. Haar bevindingen worden geïllustreerd met citaten uit interviews met politiefunctionarissen.

Paul Stephenson en Michael Levi bespreken in hun bijdrage hoe verschillende landen in Europa de bescherming van klokkenluiders wettelijk hebben geregeld of gaan regelen. Daarbij komen met name Slovenië, het Verenigd Koninkrijk, Servië, Ierland en Nederland ter sprake. Ook de wetgeving in de Verenigde Staten komt aan de orde. De auteurs constateren dat geen van de bestaande wetgevingen volledig aan de doelstellingen lijkt te beantwoorden. Zij richten vervolgens de aandacht op de Aanbeveling die de Raad van Europa aan het opstellen is met betrekking tot klokkenluiderswetgeving. Het is de bedoeling dat deze als richtsnoer gaat dienen voor de lidstaten. De tot nu toe uitgevoerde werkzaamheden inzake de concept-Aanbeveling worden besproken, waarbij wordt stilgestaan bij een aantal problematische aspecten. De auteurs doen enkele voorstellen ter verbetering van de tekst van de Aanbeveling, die naar verwachting eind 2013 definitief wordt vastgesteld.

Een land waar in de afgelopen jaren uitvoerig is gediscussieerd over de bescherming van klokkenluiders is Australië. Dit heeft onlangs geresulteerd in de aanname van de Public Interest Disclosure Act, die een klokkenluidersregeling biedt voor de overheidssector. De auteur, A.J. Brown, betoogt dat de nieuwe wet andere landen tot voorbeeld kan strekken, omdat deze verschillende juridische benaderingen van klokkenluidersbescherming in zich verenigt. De auteur laat zien hoe in deze wet de aanpak van structurele (preventieve) antirepresaillemaatregelen gericht op het veilig melden van misstanden en regels over openbaarmaking via de media in elkaar grijpen.

We sluiten af met een bespreking van het boek *The passion of Bradley Manning. The story behind the WikiLeaks whistleblower* van Chase Madar door Beatrice de Graaf.

Marit Scheepmaker

Naar een Algemene Klokkenluiderswet

M.A.P. Bovens*

Klokkenluiders zijn de Quasimodo's van onze tijd. Werknemers die zonder toestemming van hun organisatie vermeende misstanden naar buiten brengen, zijn vaak het onderwerp van uitsluiting en soms van represailles. Net als de gebochelde Quasimodo worden de hedendaagse klokkenluiders vaak gemarginaliseerd binnen hun organisatie en moeten ze, onbegrepen en onbemind, vanaf de zijlijn toekijken. Hun positie tegenover hun werkgever is zwak en maar al te vaak trekken ze aan het kortste eind.

Voor klokkenluiders is in ons land niet heel veel geregeld. Er is sinds kort een Adviespunt Klokkenluiders en in de publieke sector bestaan er enkele algemene regelingen die een zekere bescherming bieden. Voor werknemers in de private sector bestaan nog geen wettelijke voorzieningen. Tegen deze achtergrond dient elk initiatief dat hun positie probeert te versterken, te worden toegejuicht.

Het initiatiefvoorstel *Wet Huis voor klokkenluiders* richt zich zowel op werknemers als op ambtenaren en biedt hun een extra instantie om vermoedens van misstanden te melden en de mogelijkheid om enige financiële ondersteuning en compensatie te krijgen. Het is een sympathiek voorstel dat oprecht beoogt om klokkenluiders verder te helpen. Dat neemt niet weg dat bij het nut en de noodzaak van deze specifieke constructie enkele vraagtekens kunnen worden gezet. Ik zal betogen dat dit voorstel de oplossing van de onrust rond de bescherming van klokkenluiders maar beperkt dichterbij zal brengen. Het voorstel bestaat uit drie componenten: het Huis, een Fonds en rechtsbescherming. Ik zal elke component bespreken, enkele weeffouten benoemen en vervolgens de contouren schetsen van een noodzakelijke volgende stap: een Algemene Klokkenluiderswet.

* Prof. dr. Mark Bovens is als hoogleraar Bestuurskunde verbonden aan de Universiteit Utrecht en is tevens lid van de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR).

Het Huis: te veel rollen onder één dak?

Pièce de résistance van het wetsontwerp is de oprichting van een ‘Huis voor klokkenluiders’, dat bij de Nationale ombudsman zal worden ondergebracht. Dit nieuwe instituut krijgt drie verschillende taken: (1) advies en ondersteuning bieden aan (aspirant-)klokkenluiders, (2) het beoordelen van meldingen, en (3) het onderzoeken van misstanden.

De belangrijkste taak van het Huis is het onderzoeken van misstanden. Hiervoor wordt de Nationale ombudsman ingeschakeld. Dat is op zich geen slecht idee. In Vlaanderen is dat, althans voor de publieke sector, een goed begaanbare weg gebleken.[1] Ombudsinstituten beschikken over de nodige bevoegdheden en expertise om misstanden binnen de overheid te onderzoeken. Het maakt ook dat het Huis veel meer ‘tanden’ heeft dan bijvoorbeeld de huidige Onderzoeksraad Integriteit Overheid (OIO). Opvallend is ook dat de onderzoeksbevoegdheden die de Nationale ombudsman op grond van de Algemene wet bestuursrecht nu in de publieke sector heeft, ook op de private sector van toepassing worden verklaard.

Het zal heel spannend worden om te zien in hoeverre de Nationale ombudsman erin zal slagen om ook in de private sector door te dringen. Zullen bedrijven bereid zijn om de onderzoekers van de ombudsman toegang te verschaffen? Interessant is ook hoe de normering en de beoordeling zullen gaan gebeuren. Hoe gaat de Nationale ombudsman tot een oordeel komen of er bij bedrijven sprake is van een misstand? Daarvoor zal hij niet of nauwelijks kunnen terugvallen op het normenkader dat voor de publieke sector is ontwikkeld in het kader van de behoorlijkheidstoetsing. De behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman zijn toegesneden op het contact tussen burger en overheid. Bij het Huis gaat het om serieuze maatschappelijke misstanden, zoals ‘een gevaar voor de volksgezondheid, een gevaar voor de veiligheid van personen, een gevaar voor de aantasting van het milieu, een gevaar voor het goed functioneren van de openbare dienst’.[2] Dat vraagt om een zeer specifiek normenkader dat op een brede waaier van organisaties en situaties is toegesneden. Neem onveilige situaties zoals bij de verwerking en opslag van vuurwerk, olie of chemisch afval – denk aan SE Fireworks, Odfjell of Chemie-Pack in

1 Vgl. Universiteit Utrecht 2008, p. 79-80.
2 Kamerstukken II 2012/13, 33 258, nr. 6, art. 1, sub i-2.

Moerdijk – hoe gaat de Nationale ombudsman die onderzoeken en beoordelen?
Het is vervolgens de vraag wat de betekenis is van zo'n oordeel. Als het Huis heeft vastgesteld dat er sprake is van een misstand, wat gebeurt er dan? Ik neem toch aan dat het dossier dan in handen wordt gegeven van de bevoegde instanties. Dat roept de vraag op waarom dat eigenlijk niet meteen gebeurt, zodra er geconstateerd is dat er een redelijk vermoeden is van een misstand. Het gaat immers om ernstige zaken. Waarom dan niet meteen de zaak in handen geven van de instanties die bij uitstek in het leven zijn geroepen om dergelijke misstanden op te sporen en te voorkomen en die over de bevoegdheden beschikken om boetes en andere straffen op te leggen? Wat is eigenlijk de toegevoegde waarde van een onderzoek door het Huis ten opzichte van alle al bestaande opsporingsdiensten, zoals OM, SIOD, FIOD-ECD, I&M-IOD, de vele inspecties, zoals de NVWA, ECD en ILT, en de onafhankelijke autoriteiten – denk alleen al aan de AFM, OPTA, NMA, NZA – die de afgelopen jaren zijn ingesteld? Leidt de omweg via het Huis niet tot vertraging bij het voorkomen en oplossen van de misstanden waar het Huis zich op richt? Neem nu een melding van ernstige misstanden bij de opslag van chemisch afval, zou het niet veel beter zijn als een bezwaarde werknemer zich direct kan melden bij de Inspectie SZW of bij de Inspectie voor de Leefomgeving?
Daarnaast is het de vraag of de drie verschillende rollen van het Huis – adviseur, beoordelaar en onderzoeker – in de praktijk goed te verenigen zullen zijn. Voor de rol van adviseur en ondersteuner is een vertrouwensband nodig tussen klokkenluider en adviseur. De klokkenluider moet in vertrouwen zijn vermoedens kunnen voorleggen en zijn twijfels en onzekerheden kunnen uitspreken. Van de adviseur vraagt dit een empathische houding, waarbij de belangen van de cliënt vooropstaan. De rol van beoordelaar vraagt daarentegen om distantie en een kritische houding. De belangen van klokkenluiders en het Huis zullen hierbij uiteenlopen. Waarom zou ik als klokkenluider eerst al mijn kaarten op tafel leggen, als ik vervolgens door dezelfde instantie ook beoordeeld ga worden met mogelijk gevolgen voor mijn financiële positie en rechtsbescherming? Immers, alleen 'echte' klokkenluiders mogen door naar het Fonds en kunnen een beroep doen op juridische bescherming. Deze combinatie van rollen lijkt me te veel van het goede en een recept voor ellende, gezien de gespannen gemoedstoestand van veel aspirant-klokkenluiders.

Het zou veel beter zijn om de rollen strikt gescheiden te houden en om de rol van adviseur en ondersteuner bij het Adviespunt Klokkenluiders te laten en alleen de beoordelings- en de onderzoeksrol bij het Huis onder te brengen. Daarmee zou het Huis een sterk verbeterde en tot de private sector verbrede versie zijn van de OIO, die dan ook kan verdwijnen of in het Huis kan opgaan.

Het Fonds: waarom betaalt de vervuiler niet?

Wie als klokkenluider is goedgekeurd door het Huis en door zijn melding schade heeft geleden, kan een beroep doen op het Fonds.[3] Op zich is het een goede zaak dat klokkenluiders gecompenseerd kunnen worden voor de vaak hoge kosten die voortvloeien uit het melden van misstanden. Die kosten kunnen bestaan uit proceskosten, uit gederfde inkomsten door demotie of ontslag, of uit ziektekosten. Toch vallen er de nodige vraagtekens te zetten bij de gekozen constructie.
De financiële schade voor klokkenluiders is vrijwel altijd het gevolg van een arbeidsconflict als gevolg van het intern of extern aankaarten van misstanden. De arbeidsverhoudingen raken door de melding verstoord en door de werkgever worden er informeel of formeel sancties opgelegd aan de werknemer die materiële of immateriële schade veroorzaken. In klokkenluiderszaken kan het echter bijzonder lastig zijn om het arbeidsconflict en de melding uit elkaar te houden. In sommige gevallen begint het met een melding, die vervolgens tot een arbeidsconflict leidt, maar in andere gevallen begint het met een arbeidsconflict en omhult de werknemer zich vervolgens met de mantel van klokkenluider als zet in het steekspel; en in weer andere gevallen gaan meldingen en escalatie van de conflicten gelijk op. Dat maakt de beoordeling van klokkenluiderszaken tot een lastige exercitie. Cruciaal bij de beoordeling van dit soort zaken is steeds het oordeel over twee vragen:

1. Is er sprake van een substantiële misstand die schending van de plichten van de werknemer jegens de werkgever rechtvaardigt?

3 Het Fonds is in de afgelopen jaren een kernelement van het wetsvoorstel geweest. Bij het ter perse gaan van dit artikel circuleerde echter een nota van wijziging van het wetsvoorstel, waarin het Fonds voorlopig uit het voorstel is gehaald. Kamerstukken II 2012/13, 33 258, nr. 15.

2. Heeft de werknemer bij de melding voldoende zorgvuldigheid betracht? De vraag is of de goedwillende bestuursleden van het Fonds voldoende toegerust zijn om hier tot een zorgvuldig oordeel te komen. Dit is bij uitstek een zaak voor de arbeidsrechter, die dagelijks met dit soort kwesties te maken heeft.

Er is ook een meer principieel bezwaar tegen het Fonds. Waarom moet de belastingbetaler opdraaien voor onzorgvuldig handelen van werkgevers? Als de arbeidsrechter tot het oordeel zou komen dat de werkgever ten onrechte maatregelen heeft genomen tegen een melder van misstanden, dient de werkgever alle schade te vergoeden. De vervuiler moet betalen. Dat legt de financiële prikkel waar die hoort te liggen: bij de werkgever. Die zal in de toekomst beter omgaan met misstanden en met melders. Het voorkomt ook dat het Fonds op termijn een soort openeinderegeling wordt, een mini-WAO, waar werkgevers hun lastige werknemers in kunnen lozen.
Nu worden de compensatie van het leed en – niet onbelangrijk – de strijd hierover bij het Fonds neergelegd in plaats van waar deze horen: bij de werkgever en de arbeidsrechter. Dat betekent niet dat er helemaal geen fondsen voor klokkenluiders zouden moeten zijn, maar die zouden zich vooral moeten beperken tot rechtsbijstand en het voorschieten van de proceskosten, die in dit soort zaken hoog kunnen zijn.

Bescherming: wie niet langs het Huis gaat is af?

De wet voorziet in bescherming voor melders die door het Huis zijn goedgekeurd. Wie te goeder trouw en naar behoren een melding heeft gedaan bij de werkgever of het Huis, mag niet worden benadeeld of ontslagen. Ook dit is op zich winst, voor het eerst wordt in het Burgerlijk Wetboek expliciet bescherming geboden aan klokkenluiders. Deze bescherming geldt echter alleen voor wie naar het Huis gaat. Wie niet langs het Huis gaat, maar direct een melding doet bij instanties die speciaal zijn ingesteld om specifieke misstanden op te sporen en aan te pakken, zoals bijvoorbeeld het OM, de NMA, of een bevoegde inspectie, wordt nog steeds niet beschermd. Dat is een gemiste kans. Het Huis is immers maar een hulpmiddel, en in veel gevallen bovendien een omweg. Veel beter zou het zijn als de directe weg naar de bevoegde instanties voor klokkenluiders beter begaanbaar wordt

gemaakt. Dan kan er specifiek onderzoek worden gedaan en direct worden ingegrepen. Het blijft toch heel wonderlijk dat werknemers die hun burgerplicht doen en zich rechtstreeks melden bij officiële instanties die speciaal zijn opgericht om misstanden op te sporen en te voorkomen, nog steeds geen wettelijke bescherming genieten.

Naar een Algemene Klokkenluiderswet

Het wetsvoorstel 'Huis voor klokkenluiders' is ontegenzeggelijk een stap in de goede richting. Voor het eerst worden er voorzieningen getroffen die specifiek op het ondersteunen en beschermen van klokkenluiders zijn gericht. Bovendien gelden die zowel in de private als in de publieke sector. Het wetsvoorstel zal echter niet kunnen voorkomen dat er de komende jaren opnieuw onrust rond klokkenluiders zal ontstaan. De rechtsbescherming blijft immers beperkt tot werknemers die de omweg via het Huis kiezen. Ook maakt de gekozen constructie met een Huis en een Fonds het institutionele landschap er niet eenvoudiger op. Ik verwacht bovendien dat de cumulatie van rollen – ondersteuner, beoordelaar en onderzoeker – de komende jaren tot het nodige 'gedoe' zal leiden. Het valt niet uit te sluiten dat Huis en Fonds in de toekomst zelf onderwerp van conflicten zullen worden. Ook acht ik de keuze om niet de werkgever, maar de overheid in eerste instantie te laten betalen voor de onzorgvuldige behandeling van klokkenluiders principieel onjuist en in praktische zin onverstandig, omdat ze de verkeerde prikkels biedt.
Op termijn zouden we daarom toe moeten naar een 'echte' klokkenluiderswet. Deze Algemene Klokkenluiderswet zou de volgende zaken moeten regelen:

1. De wet zou rechtsbescherming moeten bieden voor iedere werknemer en ambtenaar die op zorgvuldige wijze een misstand heeft gemeld bij de bevoegde instanties.
2. De wet zou een omschrijving moeten bieden van (a) het soort misstanden dat schending van de geheimhoudings- en andere plichten jegens de werkgever kan rechtvaardigen, en (b) de zorgvuldigheidseisen waaraan een werknemer daarbij zou moeten voldoen.
3. Daarbij kan de mate van bescherming afhankelijk worden gemaakt van de ernst van de misstand, de aard van de melding en de mate van zorgvuldigheid die daarbij is betracht. In geval van ernstige en

acute misstanden is er bijvoorbeeld meer ruimte voor externe meldingen en voor een bredere range van instanties waar rechtstreeks mag worden gemeld. Bij lichtere misstanden kan de eis worden gesteld dat er eerst een interne melding heeft plaatsgevonden.
4. Handhaving van de wet dient te worden overgelaten aan de arbeidsrechter.
5. De wet moet de rechter mogelijkheden bieden om de werkgever op te leggen dat deze de werknemer die is benadeeld als gevolg van de melding, financieel of anderszins compenseert.

Een dergelijke algemene regeling is betrekkelijk simpel en efficiënt. Werknemers die vermoedens hebben van misstanden kunnen zich rechtstreeks melden bij de instanties die zijn ingesteld om deze misstanden te onderzoeken en te voorkomen. Er is geen omweg nodig via een Huis, een OIO of een andere algemene onderzoeksinstantie. Het institutionele landschap op het gebied van integriteit en inspecties is immers al geschakeerd genoeg. De regeling kan eventueel voorzien in een aflopende schaal van bescherming, zoals ook in de Britse Public Interest Disclosure Act het geval is. Interne meldingen hebben daar de voorkeur en leiden tot het hoogste niveau van bescherming. Direct extern melden is echter ook mogelijk, maar dan moet het om een acute zaak gaan en dan gelden zwaardere zorgvuldigheidseisen.
De rechtsbescherming wordt in deze regeling neergelegd waar zij thuishoort: bij de arbeidsrechter. Klokkenluiderszaken zijn immers naar hun aard ook altijd arbeidsconflicten. Alleen wanneer de werkgever 'not amused' is vanwege de melding van een misstand en informeel of formeel maatregelen neemt tegen de werknemer die de melding heeft gedaan, is er sprake van een 'klokkenluiderszaak'. Zolang de werkgever bewilligt in de melding, is er in feite geen sprake van klokkenluiden – omdat in mijn definitie het ontbreken van toestemming een wezenlijk element is voor klokkenluiderschap in strikte zin[4] – en in ieder geval geen sprake van een 'zaak'.
De arbeidsrechter is bij uitstek geschikt om bij klokkenluiderszaken tot een goede afweging te komen van de verschillende belangen, jurispru-

4 In mijn proefschrift (Bovens 1990, p. 264) heb ik het begrip klokkenluider gebruikt voor 'een werknemer of ambtenaar die, zonder daartoe toestemming te hebben gekregen van zijn of haar superieuren, informatie onthult of op andere wijze in de openbaarheid treedt met de bedoeling de aandacht te vestigen op een misstand waarvan hij of zij kennis heeft gekregen door zijn of haar werk binnen de organisatie'. In de jaren sindsdien is 'klokkenluider' een algemene term geworden voor iemand die misstanden naar buiten brengt. In mijn definitie is het 'zonder toestemming' echter een wezenlijk onderdeel.

dentie te ontwikkelen rondom de zorgvuldigheidseisen, en om te oordelen over de wenselijkheid en de aard van de compensatie bij onzorgvuldig optreden van de werkgever. De compensatie voor de benadeling van bonafide klokkenluiders wordt eveneens neergelegd waar deze hoort: bij de werkgever.
In een dergelijke regeling worden advisering, beoordeling en onderzoek bovendien gescheiden. Advisering en ondersteuning kunnen worden gedaan door het Adviespunt Klokkenluiden en daar zouden eventueel ook fondsen voor tegemoetkoming in de proceskosten kunnen worden ondergebracht. Het onderzoek naar misstanden gebeurt in beginsel door één of meer van de vele gespecialiseerde instanties. Daarnaast kan de Nationale ombudsman eventueel als achtervanger optreden voor de meldingen waarvoor niet direct een bestaande onderzoeksinstantie beschikbaar is. Zo komt Quasimodo toch nog onder de mensen.

Literatuur

Bovens 1990
M.A.P. Bovens, *Verantwoordelijkheid en organisatie*, Zwolle: Tjeenk Willink 1990.

Universiteit Utrecht 2008
Universiteit Utrecht, Departement Bestuurs- en Organisatiewetenschap, *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector. Eindrapport*, Den Haag: Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties 2008.

Een toevluchtsoord voor klokkenluiders

Brengt het Huis het ideaal van transparantie dichterbij?

C. Raat[*]

Het wetsvoorstel Wet Huis voor klokkenluiders (hierna: wetsvoorstel) heeft volgens de indieners 'tot doel de voorwaarden voor het melden van een aantal in de wet limitatief opgesomde maatschappelijke misstanden te verbeteren, door onderzoek naar misstanden mogelijk te maken en melders van misstanden beter te beschermen'.[1] Daartoe wordt een Huis voor klokkenluiders (hierna: Huis) ondergebracht bij de Nationale ombudsman, dat onderzoek doet naar misstanden en meldende werknemers beschermt. Verder werd een Fonds voor klokkenluiders (hierna: Fonds) voorgesteld, dat vergoedingen kan geven aan klokkenluiders in nood. Nadat de Raad van State advies had uitgebracht, is in het voorstel een artikel opgenomen waarin grotere organisaties verplicht worden om een optionele interne meldprocedure te hebben. In de eerste nota van wijziging is de bescherming van klassieke werknemers terecht uitgebreid met zelfstandigen. In de tweede nota van wijziging wordt het Fonds niet langer noodzakelijk geacht en is het komen te vervallen. Ook wordt de coördinatie met justitie geregeld.

Het doel achter het wetsvoorstel wordt alom geprezen, maar de organisatorische opzet en juridische vormgeving zijn in academische en maatschappelijke kringen kritisch ontvangen (zie Lissenberg 2012; Transparency International 2013). In dit artikel zal ik vanuit een ontwerpvisie op wetgeving het voorstel bespreken. Eerst worden de maatschappelijke doelen van de wet beschreven: wat is het ideaal dat de wet nastreeft en in hoeverre voldoet Nederland daaraan (zie Van der Burg 1998)? Vervolgens zal ik aan de hand van een aantal hoofd-

* Mr. dr. Caroline Raat is bestuursrechtjurist en bestuurswetenschapper. Zij is werkzaam als adviseur en voorts als onderzoeker verbonden aan de Universiteit Twente.

1 Kamerstukken II 2011/12, 33 258, nr. 3, p. 1.

thema's beschrijven of de wet dit ideaal dichterbij brengt en worden concrete verbeteringen gegeven. Tot slot zal ik ingaan op de vraag wat de rechtswetenschap kan bijdragen aan het bevorderen van integriteit. Maar ik begin met een verhaal van een van de vele interne melders die niet het nieuws hebben gehaald, maar bij wie de persoonlijke gevolgen dermate groot waren dat dit voorbeeld illustratief is voor de noodzaak van een betere regeling.[2]

Het verhaal van Patrick

Patrick werkt als systeembeheerder bij een gemeente. Op een gegeven moment merkt hij dat zijn directe collega's zich door middel van de systemen verrijken. Hij stelt dit aan de orde en er worden duidelijke afspraken gemaakt waarbij de systeembeheerders nooit zelf hun eigen gegevens mogen wijzigen. Helaas ontdekt Patrick dat het toch weer gebeurt. Hij kaart dit aan bij zijn leidinggevende, die niets doet. Diens chef doet ook niets omdat, zo weet Patrick, hij zich aan de systemen onttrekt omdat hij niet gecontroleerd wil worden. Om die reden meldt Patrick het probleem bij de wethouder. Tot zijn verbazing stelt de gemeente Patrick gedurende het onderzoek door een recherchebureau op non-actief. Op een dag wordt hij uitgenodigd om als getuige te worden gehoord door het bureau. Tijdens het verhoor blijkt plotseling dat het bureau een onderzoek naar hem heeft ingesteld en daarbij een aantal mails, die al jaren oud waren en volgens de wet verwijderd hadden moeten zijn, heeft gebruikt om hem te beschuldigen van seksuele intimidatie. De nogal expliciete mails zijn van Patrick en zijn toenmalige vriendin. Er blijkt duidelijk uit dat ze met wederzijdse instemming door beiden waren geschreven. Het mailprotocol stond privégebruik van het gemeentelijke account toe. Hoewel Patrick denkt de beschuldiging gemakkelijk te kunnen weerleggen, houden de onderzoekers voet bij stuk en zetten de beschuldiging in hun rapportage aan de gemeentesecretaris. Alle collega's worden op de hoogte gebracht en men zet een strafontslagprocedure in. Patrick rolt de Ziektewet in. Na een mediationtraject wordt het strafontslag omgezet in een regulier ontslag met vergoeding. Ondanks dat zal Patrick nooit meer de oude worden.

2 Dit verhaal komt uit mijn eigen rechtsbijstandspraktijk; alleen de naam is veranderd.

Naar meer transparantie

Een haalbaar ideaal

'Een beetje integer bestaat niet' is een gevleugeld citaat uit een lezing in 1992 gehouden door oud-minister Dales. In deze visie is sprake van een alles-of-nietsbenadering van integriteit, die prettig juridisch aandoet. Een samenleving, organisatie of persoon is 'goed' of niet. Voor een uiteindelijk juridisch oordeel – bijvoorbeeld: was iemand corrupt of niet? – werkt deze redenering ook. Bij integriteit ligt dat complexer. Integriteit is primair een deugd, een positieve eigenschap. Vanuit deze dispositie handelt een organisatie of persoon, en het is slechts dit handelen – dat in negatieve zin kan uitmonden in een misstand – dat we juridisch, politiek of economisch kunnen beoordelen. Integriteit kan te maken hebben met een houding ten opzichte van rechtsregels, maar dat hoeft niet.

Een ideale samenleving waarin misstanden als vanzelf niet voorkomen, is niet realistisch. Wel ligt een maatschappij waarin misstanden op een effectieve manier worden aangepakt binnen handbereik. Dit betekent niet dat de samenleving helemaal wordt dichtgeregeld, of dat iedereen elkaar in de gaten houdt en er allerlei toezichtsinstanties in het leven worden geroepen. Het gaat vooral om een transparante samenleving waarin mensen het vanzelfsprekend vinden dat zij elkaar en zichzelf aanspreken op de manier waarop zij met hun positie omgaan. Er zijn instituties en systemen die deze transparantie faciliteren en er zijn adequate regels die ervoor zorgen dat melders worden beschermd.

Misstanden worden aangepakt. Het justitiële apparaat is voldoende uitgerust om daders te vervolgen. Er zijn regels die ervoor zorgen dat integriteitszorg bij een organisatie wordt beloond, bijvoorbeeld met verminderde aansprakelijkheid als zij haar integriteitszorg op papier en in de praktijk op orde heeft. Over aangetoonde en onderzochte misstanden wordt openlijk gesproken. Om met de rechtssocioloog Schuyt te spreken: 'Overal waar macht wordt uitgeoefend in een samenleving, zullen er regels moeten komen om die macht aan banden te leggen, maat te laten houden en om die macht verantwoording te laten afleggen, redenen te laten geven voor de genomen beslissingen' (Schuyt 1987, p. 25).

De polder transparant?

Nederland scoort volgens verschillende waarnemingsindices goed waar het gaat om het tegengaan van corruptie, hoewel er ook andere geluiden zijn (Slingerland e.a. 2012). De redenen die hiervoor worden aangedragen, zijn onder meer de effectieve werking van de instituties, het bestaan van een vrije pers en het welvaartsniveau. Toch zien we de afgelopen jaren regelmatig nieuws over misstanden, onder meer in de bankensector, de corporatiewereld en bij de overheid. Veel hiervan kwam door klokkenluiders in de aandacht.[3]

Dat het melden van misstanden gevoelig ligt, lijkt mede veroorzaakt te worden door ons veelgeprezen poldermodel. In deze cultuur worden problemen liever geapaiseerd dan uitgesproken. Mensen in bestuurlijke functies komen elkaar veelvuldig tegen en er is vaak sprake van vermenging van posities die binnen een beperkte groep verdeeld worden. Dit vergroot het risico op collusie. De polder heeft als voordeel dat veel in overleg wordt opgelost, maar als nadeel dat besluitvormingsprocessen weinig transparant zijn in de zin van uit zichzelf gericht op externe verantwoording en legitimiteit (openheid) (Slingerland 2012; OESO 2012).
Als gevolg van technologische en sociale ontwikkelingen kan de maatschappelijke tolerantie voor allerlei vormen van machtsmisbruik afnemen. Berichtgeving over incidenten verspreidt zich razendsnel over het internet; mensen hebben niet altijd meer het geduld om een langdurig onderzoek af te wachten, maar geven hierover direct een mening. Niet-integer gedrag én in de publieke opinie als niet-integer gesuggereerd gedrag stellen de legitimiteit van de democratische rechtsstaat en zijn instituties zelf ter discussie, zeker als daarop niet snel en open wordt gecommuniceerd.[4] Een corrupte economie werkt per definitie suboptimaal omdat er geen vrije en eerlijke toegang tot de markt is. Daarnaast druist machtsbederf in tegen het basisgevoel van rechtvaardigheid dat bijna iedereen heeft.

3 De Ambtenarenwet stelt voor Rijk, gemeenten, waterschappen en provincies weliswaar het hebben van klokkenluidersregelingen verplicht, maar meer ook niet. Opvallend is het dat voor bijvoorbeeld (openbare) universiteiten en andere onderwijsinstellingen een dergelijke regeling landelijk niet verplicht is.
4 Zie bijv. het jaarverslag van de Nationale ombudsman 2011 met de titel Een vertrouwde overheid, waaruit blijkt dat de vanzelfsprekendheid van vertrouwen in de overheid als gevolg van incidenten sterk kan verminderen.

Transparantie als norm

Leggen we de huidige situatie naast het ideaalbeeld, dan zien we dat er aan transparantie het nodige moet gebeuren. Een cultuur en attitude van openheid moeten worden bevorderd en dat gebeurt primair niet door meer wetten te maken.[5] Openheid is een belangrijke voorwaarde voor organisaties om te kunnen leren en voor *empowerment* van werknemers. Openheid betekent in de eerste plaats ontvankelijkheid. Dit is het vermogen om opmerkingen van buiten de organisatie – van belangenorganisaties of toezichthouders – op te pikken en zodanig te vertalen dat er in de organisatie ook iets mee kan gebeuren. Openheid moet ook bestaan uit een interne kritische houding. Een organisatie waarin een kritische en zelfstandige houding wordt gewaardeerd, heeft een kleinere kans op ontsporing dan een gesloten, onderdrukkende organisatie.
Veiligheid en respect voor vrijheid van meningsuiting van medewerkers zijn belangrijk. Openheid kan worden opgevat als een eerlijkheid naar binnen; bij verkeerd handelen moet de leiding van de organisatie zonder repercussies kunnen zeggen: ‘Dat hebben we fout gedaan, dus dat doen we de volgende keer anders.’ Dat vereist moed. Als laatste betekenis kunnen we openheid ook opvatten als eerlijkheid naar buiten. De organisatie laat zien bereid te zijn het gedrag aan te passen. Openheid kan in een cultuur zijn ingebakken, maar de leiding heeft de verantwoordelijkheid deze te stimuleren en voor te leven. In de volgende paragraaf leg ik het wetsvoorstel langs de transparantiemeetlat en onderzoek ik in hoeverre het hieraan bijdraagt.

Van ideaal naar werkelijkheid

Misstand als misbruik van positie

Door een misstand in het voorstel uitputtend te definiëren lijkt duidelijkheid te worden geschapen: meld je een beschreven misstand, dan word je beschermd en is het Huis bevoegd. Er wordt gesproken over misstanden alsof we precies weten wat we daaronder verstaan. Dat is niet zo; er is een schier oneindig aantal misstanden – mensenrechten-

5 Zulke wetten worden vaak als 'organisatievreemd' beschouwd, zodat ze zelfs negatieve gevolgen kunnen hebben. Zie Falk Moore 1973.

schendingen door Nederlandse bedrijven in het buitenland vallen er bijvoorbeeld lang niet altijd onder. Door limitering zullen niet alle (soorten van) misstanden naar boven komen. Dat draagt niet bij aan het ideaal van transparantie en het uitbannen van alle toekomstige vormen van machtsbederf. Er zijn gradaties aan te brengen die onder de wet gebracht moeten worden. Ik gebruik hier de schaalverdeling van de rechtsfilosoof Fuller, waarin hij de *morality of duty* onderscheidt van de *morality of aspiration. Duty* staat gelijk aan juridische (on)rechtmatigheid. Deze gedragingen zijn niet alleen moreel verwerpelijk, maar ook juridisch verboden, zoals moord en diefstal.
Aspiration bestrijkt goeddeels het domein van daarboven uitstijgende ethiek, die zich volgens Fuller niet goed in juridische normen laat beschrijven (Fuller 1964). Onder aan de schaal staat de *duty*, de juridische plichten en verboden, in dit geval (zware) misdrijven die in of door organisaties kunnen worden begaan: corruptie, milieuvervuiling, mensenhandel, enzovoort. Hierboven staan de minder onrechtmatige handelingen, volgens het burgerlijk recht, het bestuursrecht en het internationale recht: oneerlijke handelspraktijken, misleiding en verkeerde overheidsbesluiten. Bovenaan staat de *aspiration*, de handelingen die strikt genomen misschien niet (on)rechtmatig zijn, maar wel onbehoorlijk, zoals het niet tijdig actief informeren van burgers of *stakeholders*.
Het is niet zo dat de schending van 'slechts' ethische normen minder ernstig is als het gaat om de gevolgen ervan voor derden – mensenrechtenschendingen in het buitenland die in Nederland niet juridisch zijn afgedicht, zijn daarvan een goed voorbeeld. Niemand kan alle misstanden op voorhand opsommen en het is niet goed om deze uitputtend in een beschermingsregeling op te nemen. Het begrip 'misstand' kan hooguit worden gedefinieerd door middel van een aantal constituerende aspecten: het gaat om misbruik van een positie in of van een organisatie, met een schadelijk gevolg voor de organisatie zelf en de omgeving. Door een brede definitie is duidelijk dat het hier niet primair om strafrechtelijk handelen gaat. Een goede 'tussenregeling' tussen 'niets en strafrecht' is juist nodig en deze ontbreekt momenteel.

Wat willen we wel?

Anders dan een misstand vastomlijnd te definiëren, is het beter om ook in de wet als doelnorm de gewenste attitude van organisaties op te

nemen.[6] Dat kan met de volgende termen: integriteit, verantwoordelijkheid en rechtsstatelijkheid. Integriteit wordt doorgaans gebruikt om handelen in overeenstemming met de positieve moraal te beschrijven. Verantwoordelijkheid duidt op het actief verantwoording af willen leggen over dit handelen. Rechtsstatelijkheid als 'deugd' ziet op het zich eigen maken van belangrijke waarden van de democratische rechtsstaat (Raat 2007). Het gaat dan niet alleen om handelen in overeenstemming met de wet, maar ook om erkennen van fundamentele mensenrechten, zorgplichten voor natuur en milieu en basisbeginselen als gelijkheid en zorgvuldigheid. Alle drie de termen zien op het tegengaan van willekeurige machtsuitoefening, waar en door wie dan ook. Integriteit, verantwoordelijkheid en rechtsstatelijkheid liggen aan de basis van theorieën over *good governance*. Een misstand zou kunnen worden omschreven als een niet-incidentele inbreuk op integriteit, verantwoordelijkheid en rechtsstatelijkheid.

Melders van misstanden

Geen belemmeringen

Iemand die uit hoofde van zijn functie een misstand meldt, wordt in de wet een melder genoemd, maar populair aangeduid als klokkenluider.[7] En zoals wel vaker met dit soort begrippen lijkt het erop dat hoe vaker men het erover heeft, hoe meer de samenleving zich verdeelt in rabiate voor- en tegenstanders, vooral als zich een concrete situatie aandient. Enerzijds worden klokkenluiders geroemd als helden, anderzijds beschimpt als nestbevuilers. Iemand die een misstand in zijn eigen organisatie ziet gebeuren, zal zich wel twee keer bedenken voordat hij die aan de kaak stelt. Van het stempel klokkenluider (en dat ben je als je naar het Huis voor klokkenluiders gaat) kom je nooit meer af.

6 Een goed voorbeeld van zo'n doelnorm is art. 1.1a van de Wet milieubeheer, waarin 'goede zorg voor het milieu' als belangrijkste wettelijke norm wordt genomen, en iedereen de plicht heeft om nadelig handelen achterwege te laten. In de praktijk en de rechtspraak wordt deze norm verder ingevuld.

7 Het woord klokkenluider werd geïntroduceerd door M.A.P. Bovens als vertaling van whistleblower. Het gaat om iemand die de alarmklok luidt om een misstand openlijk aan de kaak te stellen.

In het belang van het tegengaan van misstanden lijkt het mij niet verstandig om de aandacht, ook in het wetsvoorstel, te veel te richten op degenen die deze al dan niet vermeende misstand aandragen. Geef hun de plek die hun toekomt: die van melder. Zij zijn in beginsel geen dader en in beginsel geen slachtoffer. Door zijn kennis is de melder een goede getuige in het onderzoek naar een misstand, maar bovenal is hij een collega, een medewerker die ernaar streeft zijn werk zo goed mogelijk te doen en die verder zijn leven wil leiden zoals hij dat verkiest. Juist om die reden is het tijd om de wet niet langer aan te duiden als Wet Huis *voor klokkenluiders* – ook omdat strikt genomen iemand die een misstand volgens een regeling meldt, de klok niet luidt (hij zoekt zelf niet de openbaarheid). Zeker nu het Huis geen 'toevluchtsoord' zou moeten zijn, maar een onafhankelijke meldingsinstantie, moet het een neutralere naam krijgen. Nu het volgens het voorstel wordt ondergebracht bij de Nationale ombudsman, kan met die aanduiding worden volstaan.
De wet moet het melders zo gemakkelijk mogelijk maken en bijdragen aan het normaliseren van intern en extern melden. Werkgevers moeten deze wet niet als beperking van hun vrijheid ervaren, maar als extra *tool* om integriteit te bevorderen. Geheimhoudingsverplichtingen in de arbeidsovereenkomst die melden verhinderen, zouden in de wet onverbindend moeten worden verklaard. Ook moet er meer aandacht komen voor andere vormen van het opkomen tegen misstanden, zoals het weigeren er zelf direct of indirect aan mee te werken – daartoe proberen sommige werkgevers hun medewerkers te dwingen onder dreiging van ontslag (Raat 2008). En uiteraard mag een medewerker bij een vermoeden van een strafbaar feit altijd naar de politie gaan en hierin niet door de werkgever gehinderd worden.

Geen repercussies

De melder mag nooit direct of indirect nadeel ondervinden van het feit dat hij een misstand heeft gemeld, tenzij hij te kwader trouw was (de melding is duidelijk 'verzonnen' of erger). In het wetsvoorstel wordt ervan uitgegaan dat alleen een melder 'te goeder trouw' bescherming verdient. Hoe begrijpelijk dat in theorie ook is, in de praktijk valt dit niet te controleren. Een melder heeft doorgaans niet een controleerbaar motief, maar een complex van soms meer en soms minder altruïstische redenen en daar is niets mis mee. Om deze reden

kan worden volstaan met de nu al geldende beledigingsdelicten, met name laster; aangevuld met arbeidsrechtelijke regels over plichtsverzuim. De wettelijke bescherming van een melder betekent niet alleen geen ontslag, maar ook geen vormen van ‘wegpesten’ of ontmoedigen, zoals het ontnemen van de eigen werkzaamheden, roddel, demotie, overplaatsing, enzovoort. Het is onredelijk de bewijslast voor deze benadeling door de werkgever bij de melder te leggen. Een melder moet wel aannemelijk maken dat sprake lijkt te zijn van ongeoorloofde uitoefening van druk, waarna de bewijslast van het tegendeel bij de werkgever ligt. De organisatie heeft bovendien zorgplicht, waar het gaat om bescherming tegen wegpesten door andere medewerkers.

Reikwijdte

Het wetsvoorstel beschermt alleen klassieke werknemers en, nadat hierop kritiek was gekomen, inmiddels ook zelfstandigen. Het is de vraag of dat genoeg is. Ook uitzendkrachten en gedetacheerde medewerkers moeten worden beschermd – niet alleen tegen de werkgever (de opdrachtgever naar wie zij zijn gestuurd), maar ook tegen hun uitzender, die vaak meer belang zal hechten aan een goede relatie met de opdrachtgever dan aan de individuele uitvoerder. Bovendien wordt het begrip zelfstandige niet goed uitgelegd. Niet iedere zzp’er is met een werknemer te vergelijken. Velen werken niet *in* een organisatie, maar ‘slechts’ ervoor, en dan zijn zij eerder te vergelijken met een werkgever. Het gaat bij zelfstandigen die misstanden zien vooral om met eigen personeel vergelijkbare ‘externen’, zoals thuishulpen, juristen en andere dienstverleners. Ook andere personen die bij een organisatie werken, zoals stagiairs en vrijwilligers, zouden bij het Huis moeten kunnen melden.

Anonimiteit

De samenleving is nog niet zo ver dat mensen altijd zonder enige angst een misstand kunnen melden. Daarom moet in *alle fasen*, van een oriënterend gesprek tot melding, vooronderzoek en onderzoek, de melder anoniem kunnen blijven. Blijvend contact met de melder is in het belang van het onderzoek; vaak moeten zaken naderhand nog geverifieerd kunnen worden en soms is het stellen van vragen nodig om de betrouwbaarheid van de melder te kunnen beoordelen. Zonder

deze mogelijkheid zullen vele meldingen stranden en dat kan niet de bedoeling zijn. Hoewel anonimiteit mogelijk moet zijn, kan het zijn dat je er de boodschap mee afgeeft dat melden 'niet hoort' of riskant is. Bovendien betekent formele anonimiteit niet dat de beklaagde niet kan vermoeden wie 'hem heeft verlinkt'. Zeker dan moet de melder goed worden beschermd tegen eigenrichting door de beklaagde.

De melding

Intern melden van incidenten

Volgens huidig recht moet een melding eerst intern zijn gedaan om ontslagbescherming te genieten (Koevoets & Briejer 2013). Dit is een goede hoofdregel voor wat ik zou willen noemen incidenten: eenmalige integriteitsschendingen waar slechts een beperkt aantal personen bij betrokken is en die niet aan de organisatie of de leiding zijn toe te rekenen. Een interne meldregeling met goede waarborgen is daarvoor noodzakelijk. In andere, meer structurele gevallen is intern melden niet alleen zinloos, maar soms zelfs schadelijk of gevaarlijk. Het valt op dat de bepaling waarbij een interne meldregeling verplicht wordt gesteld, slechts een enkel artikel bevat. Er worden geen kwaliteitseisen aan deze regeling gesteld en de regeling geldt alleen voor grotere organisaties. In het algemeen is het voor zowel melder als organisatie en samenleving beter dat organisaties zelf met meldingen aan de slag gaan. Er zou op zijn minst een verplichting tot het hebben van een gedragscode of klokkenluidersregeling voor elke organisatie of elke branchevereniging moeten zijn, met daarbij de mogelijkheid om interne meldsystemen uit te besteden.

Het Huis

Is de interne weg bewandeld, maar meent de melder dat er met zijn melding onvoldoende is gebeurd, dan kan hij extern de misstand melden bij het Huis. Als van de melder niet kan worden verlangd dat hij de interne weg bewandelt, dan kan er direct een externe melding worden gedaan.[8] Ook hiervoor geldt dat het vooraf dichtreguleren van die

8 Een dergelijke regeling kennen we ook in het Awb-klachtrecht.

gevallen waarin daarvan sprake is, niet gewenst is omdat elke situatie afzonderlijk beoordeeld moet worden en er nog niet voldoende ervaring is opgedaan. Dit extern melden gebeurt bij het Huis, dat vergaande onderzoeksbevoegdheden, handhavings- en sanctiemiddelen moet hebben. Het wetsvoorstel schiet daarin nog tekort. De procedure is op dit moment nog niet goed in de wet vastgelegd. Komt een melding binnen en is deze na vooronderzoek 'serieus' bevonden, dan moet er altijd een onderzoeksrapportage volgen – anders dan de Nationale ombudsman zou het Huis dus een onderzoeksplicht moeten hebben. In het algemeen is het goed om op alle besluiten die het wetsvoorstel mogelijk maakt, en de voorbereiding daarvan, de Algemene wet bestuursrecht (Awb) van toepassing te verklaren, zodat rechtsbescherming wordt gegarandeerd. Immers, het gaat hier om kwesties die rechtsgevolgen kunnen hebben – bijvoorbeeld omdat een melder ook na een 'afgeketst' vooronderzoek recht op ontslagbescherming moet krijgen.

Het Huis als opsporingsinstantie?

Het valt te betreuren dat in de laatste nota van wijziging duidelijk wordt dat het Huis ook onderzoek zal doen naar misstanden die ook strafbare feiten behelzen – een in de wet opgenomen bepaling over 'samenwerkingsprotocol' is volgens de indieners genoeg om dat te regelen.[9] Nu het Huis uitdrukkelijk geen opsporingsinstantie is, lijkt dit in te druisen tegen het opsporingsmonopolie van politie en justitie. Het Huis mag zich als bestuursorgaan ook geen eigen strafrechtelijk oordeel aanmeten.[10] Het Huis moet misstanden onderzoeken volgens andere normen. Dit wordt ook erkend in de nota van wijziging; het Huis onderzoekt geen schuldvraag en geen strafbaar feit.
De indieners verwijzen naar de Onderzoeksraad voor Veiligheid, die echter wel een duidelijke wettelijke taak heeft: het doen van onderzoek met het uitsluitende doel toekomstige voorvallen te voorkomen, de gevolgen daarvan te beperken, vast te stellen wat de oorzaken van individuele of categorieën voorvallen en van de omvang van hun

9 Kamerstukken 2012/13, 33 258, nr. 15, p. 1. Mijns inziens zal dit vanwege onder meer privacyregels niet zomaar kunnen. De Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid regelt een en ander niet voor niets door middel van een algemene maatregel van bestuur (AMvB).
10 Dit wordt uitdrukkelijk verhinderd door art. 113 van de Grondwet.

gevolgen zijn en daaraan zo nodig aanbevelingen te verbinden.[11] De Onderzoeksraad onderzoekt per definitie voorvallen die al hebben plaatsgehad, en geen misstanden die nog voortduren. Bovendien zijn deze voorvallen doorgaans ongevallen (hoewel soms mede door menselijke nalatigheid veroorzaakt), terwijl misstanden per definitie laakbaar, bewust menselijk handelen betreffen. Bij een onderzoek naar misstanden valt de scheiding met het strafrecht en culpabiliteit in de praktijk niet vol te houden. In de toelichting staat dat als een zaak al bij de strafrechter is (geweest), het Huis niet bevoegd is. Nog daargelaten dat een bevoegdheidsbeperking niet alleen in een toelichting kan worden neergelegd, is dit inhoudelijk onbegrijpelijk. Het Huis zou juist zaken moeten onderzoeken die niet primair elders thuishoren.[12] Hiermee wordt bovendien voorkomen dat een van beide onderzoeken wordt belemmerd door zwijgrecht of bewijsperikelen, wat in de nota van wijziging als probleem wordt bestempeld.[13]
Het Huis zou misstanden moeten onderzoeken die niet tevens een strafbaar feit of wetsovertreding (bijvoorbeeld van milieuregels) inhouden. Een meerwaarde van het Huis zou kunnen zijn dat niet strafbaar handelen ‘sec’ wordt onderzocht, maar een onderzoek naar de dieperliggende oorzaken wordt ingesteld. Dit moet juist wel in de wet worden opgenomen. Zo zou kunnen worden gerapporteerd dat corruptie mogelijk was door het gebrek aan interne *checks and balances* en falend toezicht. Ook is het wenselijk dat het Huis niet alleen na melding, maar ook ambtshalve of op verzoek van justitie of de Tweede Kamer een onderzoek in kan stellen naar een misstand en/of dieperliggende integriteitsproblemen.

Het onderzoek

Gaan we uit van een ideaal van transparantie waarbij zo veel mogelijk misstanden naar boven komen en worden onderzocht, dan is het niet

11 Ook voor het overige is de Rijkswet Onderzoeksraad voor veiligheid qua organisatie en bevoegdheidstoedeling vele malen helderder dan het wetsvoorstel.
12 Veel gedragingen die als misstand worden bestempeld, zijn ook in het huidige recht al strafbaar of onrechtmatig. We kunnen daarbij denken aan typische ambtsdelicten, een aparte titel in het Wetboek van Strafrecht, maar ook aan alle vormen van fraude (valsheid in geschrift, corruptie, verduistering), milieuvervuiling, enz. In het bestuursrecht zijn onder meer belangenverstrengeling en détournement de pouvoir onrechtmatig. Er zijn ook al veel instanties die zich bezighouden met het tegengaan van misstanden: rijksrecherche en justitie, de Nationale ombudsman, de Nederlandse Mededingingsautoriteit (NMa) en democratische vertegenwoordigingen.
13 Kamerstukken II 2012/13, 33 258, nr. 15, p. 4.

te begrijpen dat in het wetsvoorstel geen enkele inhoudelijke norm wordt gegeven aan de hand waarvan een aangedragen casus wordt beoordeeld. Omdat het begrip misstand breed gedefinieerd moet zijn en ook niet-juridisch beoordeeld moet worden, geldt dat ook voor het toetsingskader. Het ligt voor de hand om ook daarvoor wel een doelbepaling in de wet op te nemen, maar dit verder niet te juridiseren, zodat dit begrip in de loop van de tijd door het Huis zelf kan worden ontwikkeld. Op eenzelfde manier zijn de behoorlijkheidsnormen van de Nationale ombudsman door middel van 'ombudsprudentie' tot stand gekomen (Langbroek & Rijpkema 2007). Ook hij kijkt niet alleen naar rechtmatigheidsvragen, maar tevens naar behoorlijkheid.
In de memorie van toelichting bij het voorstel staat dat het Huis bij zijn (voor)onderzoek externe expertise, waaronder ervaringsdeskundigen, kan betrekken.[14] Dit lijkt mij geen goed idee. Ervaringsdeskundigen ('erkende klokkenluiders') kunnen uiteraard hun lotgenoten helpen en hun morele steun geven. Maar een ervaringsdeskundige is naar zijn aard geen (geschoolde) expert en bovendien vaak 'te betrokken' bij de melder. Het Huis moet om zijn werk te kunnen doen boven alle twijfel verheven zijn en daarom is zuiver objectief, neutraal, methodologisch verantwoord onderzoek onontbeerlijk. Daarvoor moet het Huis zelf over voldoende expertise beschikken, en eventueel externe vakdeskundigen kunnen inschakelen.

Bevoegdheden

Naming and shaming is een belangrijk middel van het Huis, dat jaarlijks verantwoording aflegt aan de Tweede Kamer. Primair zal het Huis het, net als de Nationale ombudsman, moeten hebben van zijn gezag op het gebied van integriteit. Omdat het hier echter gaat om een andere categorie van gedragingen en grotendeels om een andere categorie van organisaties (bedrijfsleven en maatschappelijk middenveld), heeft het Huis in zowel de onderzoeks- als de oordeelsfase echter ook toezichts- en sanctiemiddelen nodig. Het moet toezicht feitelijk en financieel met bestuursdwang of dwangsommen kunnen afdwingen en bestuurlijke boetes kunnen opleggen voor het niet goed omgaan met misstanden of de weigering er iets aan te doen. Daarnaast moet het Huis kunnen besluiten om een organisatie te verplichten tot scha-

14 Kamerstukken II 2011/12, 33 258, nr. 3, p. 3.

devergoeding aan de melder van de misstand voor het geval deze toch is benadeeld als gevolg van zijn melding. Beide sancties staan los van die in het strafrecht, bestuurlijk handhavingsrecht of arbeidsrecht. Gedurende het onderzoek moet het Huis de verplichting op kunnen leggen om de melder in zijn functie te laten werken, dit op straffe van een dwangsom.

Het rapport

Op zowel het vooronderzoek als de eindrapportage door het Huis moet de Wet openbaarheid van bestuur (WOB) van toepassing zijn – ook hiervoor geldt het transparantie-ideaal; er moeten geen aparte openbaarheidsregels in de wet worden opgenomen – nog los van de vraag of dat (Europeesrechtelijk) zomaar kan. De WOB biedt voldoende garanties om ervoor te zorgen dat andere belangen, zoals privacy, bedrijfsgeheimen en strafrechtelijk onderzoek, worden beschermd. Blijkt na een vooronderzoek of eindrapportage dat de 'beklaagde' niets laakbaars heeft gedaan, dan ligt een regel waarbij het dossier geclassificeerd (afgeschermd) wordt bewaard, voor de hand – het kan wel worden gebruikt als later een vergelijkbare melding over dezelfde beklaagde binnenkomt. Uiteraard heeft ook dan zowel melder als beklaagde recht op het document. Het rapport zou, anders dan in het wetsvoorstel staat, juist wel een zekere gezaghebbende status moeten hebben. In vervolgprocedures, bijvoorbeeld als er toch ontslag volgt, zal het ter bewijs moeten kunnen worden ingebracht.

Wat ontbreekt

Het Adviespunt
Het is onverstandig om het Huis zowel zorg te laten dragen voor het adviseren en bijstaan van melders als zelf onderzoek te laten instellen naar de gemelde misstanden. Dit zijn twee functies die elkaar in beginsel niet verdragen. Daarom moet het sinds een jaar bestaande Adviespunt Klokkenluiders, dat uitdrukkelijk zelf geen meldpunt is, blijven bestaan en worden uitgebouwd. Het Adviespunt kan bijdragen aan het vergroten van kennis over het fenomeen 'melden van misstanden' door hiernaar wetenschappelijk onderzoek te laten uitvoeren. Het Adviespunt kan melders van misstanden die door deze melding in

het gedrang zijn gekomen juridisch en mentaal bijstaan.[15] De melder kan in alle gevallen altijd een beroep doen op het Adviespunt, zowel met de vraag ‘Is dit een misstand waarbij ik bescherming geniet, of kan ik beter niet melden?’ als voor verwijzing naar rechtshulp bij dreigend ontslag.

Een waarheidsregeling

Uitgaand van het hoofddoel om zo veel mogelijk misstanden uit de wereld te helpen en te voorkomen, is een waarheids- en spijtoptantenregeling een interessante optie. De ervaring in andere landen heeft geleerd dat het zinvol kan zijn om (eenmalig) een waarheidscommissie in het leven te roepen, waarbij ‘daders’ vertellen welke misstappen zij hebben begaan zonder dat zij voor sancties hoeven te vrezen. Door te luisteren naar hun verhalen kunnen we veel leren. In de wet kan een blijvende spijtoptantenregeling worden opgenomen, waarbij onder omstandigheden (mede)daders van misstanden op coulance of schulduitsluiting kunnen rekenen.

Rechtvaardigingsgrond bij ‘echt’ klokkenluiden

In het wetsvoorstel ontbreekt aandacht voor mensen die andere wegen dan die naar het Huis bewandelen. Dit is een actuele kwestie, nu een aantal gerenommeerde media een eigen ‘leak’-website heeft ingericht.[16] In het voorstel worden alleen mensen die volgens de regeling een misstand hebben aangebracht, beschermd tegen bijvoorbeeld ontslag. Dat lijkt een goede hoofdregel. Echter, er kunnen zich – zeker in de opstartfase van het Huis – omstandigheden voordoen waarbij een misstand zo ernstig en tevens zo urgent is dat het (anoniem) melden ervan aan de media (het klassieke ‘klokkenluiden’) als rechtvaardigingsgrond heeft te gelden, omdat de formele, tragere procedures in dat geval het belang van het informeren van het publiek en het voorkomen van schade niet dienen. Ik kan mij voorstellen dat ook in deze gevallen mensen soms ontslagbescherming dienen te krijgen of recht op een ontslagvergoeding.

15 Er valt veel voor te zeggen om het huidige Adviespunt als 'Huis' aan te duiden omdat dit veel meer het karakter van een 'toevluchtsoord' heeft dan de in het wetsvoorstel als 'Huis' aangeduide onafhankelijke onderzoeksinstelling.

16 www.publeaks.nl.

Verplichting melding van misstanden

Tot op heden is het melden van een misstand, tenzij die een enkel levensbedreigend delict betreft, niet verplicht. Dit is overigens anders voor ambtenaren en anderen die voor de overheid werken, die (hoewel zij zich hiervan vaak niet bewust zijn) verplicht zijn om strafbare feiten te melden. Hoewel er veel voor te zeggen is om dit zo te laten, is het een interessante gedachte-exercitie om te bezien of verplicht melden (bijvoorbeeld vanaf een bepaalde functieschaal) de mogelijke melder niet juist beter beschermt. Als hij kan zeggen dat hij hiertoe de wettelijke plicht had, en schending van deze plicht hem aansprakelijk of zelfs strafbaar maakt, kan dat beklaagde organisaties weerhouden van rancuneuze acties. Een dergelijke plicht draagt bovendien bij aan het veranderen van de cultuur waarin geldt dat 'klikken niet hoort'. Als het gaat om een echte misstand, hoort dat juist wél. Als elkaar aanspreken niet werkt, is het de enige optie.

Tot slot

Kijken we naar het huidige wetsvoorstel door de bril van transparantie, dan concluderen we dat het huidige wetsvoorstel dit ideaal slechts ten dele dichterbij brengt. De ontslagbescherming van medewerkers zal sommigen over de streep trekken om een misstand te melden. Een onafhankelijke onderzoeksinstantie zal dat eveneens doen, mits een aantal 'ingebakken' fouten, waaronder die van de functievermenging, de onduidelijke procedure en het gebrek aan sanctiebevoegdheden, wordt hersteld. Belangrijker is dat gekeken zou moeten worden naar wat nog niet geregeld is. Theorievorming over integriteit en het melden van misstanden komt slechts zeer ten dele van juridische wetenschappers en de rechtspraktijk. Het onderwerp komt veel vaker ter sprake bij ethici en, bijvoorbeeld, forensische accountants. Het recht hobbelt als het ware achter het onderwerp aan. De aandacht van juristen gaat uit naar het arbeidsrecht, en met name naar ontslag van zowel integriteitsschenders als klokkenluiders. Deze focus verklaart waarom de huidige gedragscodes en klokkenluidersregels vaak van een niet al te hoge juridische kwaliteit zijn. Het verklaart ook waarom er nog steeds geen goede algemene wettelijke regeling voor het onderwerp is. Dit uit zich bijvoorbeeld in het wetsvoorstel, waarin een aantal

onderwerpen wordt samengebracht, maar er nog veel te regelen, beoordelen en bestuderen overblijft.
Met het huidige recht kunnen we het begrip integriteit, dat van oorsprong geen juridisch concept is, maar dat noodzakelijkerwijs wel binnendringt in de wereld van het recht, niet goed vatten. Integriteitsrecht gaat niet alleen over meldingsprocedures, het inrichten van onderzoeksorganisaties of ontslagregels. De van oorsprong morele noties over behoorlijkheid en verantwoordelijkheid moeten een vertaling vinden in juridische termen. Van belang daarbij is dat, meer dan bij het huidige wetsvoorstel is gebeurd, in de samenleving moet worden onderzocht waar behoefte aan is, om te komen tot een ‘pakket van eisen’ waarmee de ontwerper aan de slag kan. Zeker voorlopig zal voor inhoudelijke integriteitsregels moeten worden uitgegaan van *soft law*, recht dat in ontwikkeling is en dat zich vanuit diverse maatschappelijke branches gevoed weet (Dorbeck-Jung 2011). Open normen en (rechts)beginselen passen beter bij integriteitsrecht dan afgebakende verboden en geboden. Zij worden in het sociale veld, dat zich nationaal en internationaal uitstrekt, en in de rechtspraak geconcretiseerd. Op die manier worden wetten niet beschouwd als hinderpalen, maar dragen zij door hun positieve symboolwerking bij aan een transparantere samenleving met minder misstanden (Van Klink & Witteveen 2000).

Literatuur

Bureau Nationale ombudsman 2012
Bureau Nationale ombudsman, *Een vertrouwde overheid. Jaarverslag 2011*, Den Haag 2012.

Van der Burg 1998
W. van der Burg, ‘Het belang van idealen: een programmatische verkenning’, in: W. van der Burg & F.W.A. Brom (red.), *Over idealen: het belang van idealen in recht, moraal en politiek*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 1998, p. 1-24.

Dorbeck-Jung 2011
B.R. Dorbeck-Jung, 'Soft regulation and responsible nanotechnological development in the European Union: Regulating occupational health and safety in the Netherlands', *European Journal of Law and Technology* (2) 2011-3, p. 1-14.
Falk Moore 1973
S. Falk Moore, 'Law and social change: The semi-autonomous social field as an appropriate subject of study', *Law & Society Review* (7) 1973-4, p. 719-746.
Fuller 1964
L.L. Fuller, *The morality of law*, New Haven, CT: Yale University Press 1964.
Van Klink & Witteveen 2000
B. van Klink & W.J. Witteveen, 'De overtuigende wetgever', in: B. van Klink & W.J. Witteveen (red.), *De overtuigende wetgever*, Deventer: W.E.J. Tjeenk Willink 2000, p. 1-4.
Koevoets & Briejer 2013
M.M. Koevoets & M. Briejer, 'Een klokkenluider van het Huis, de laatste ronde ingeluid?', *Tijdschrift Arbeidsrechtpraktijk*, april 2013.
Langbroek & Rijpkema 2007
P. Langbroek & P. Rijpkema, 'Ombudsprudentie in ontwikkeling', in: A. Brenninkmeijer (red.), *Werken aan behoorlijkheid*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007, p. 269-297.
Lissenberg 2012
E. Lissenberg, 'Commentaar op voorstel van Wet Huis voor klokkenluiders', Zaandam 2012.
OESO 2012
OESO, *Phase 3 Report on implementing the OECD Anti-bribery Convention in the Netherlands*, december 2012.
Raat 2007
C. Raat, *Mensen met macht, rechtsstatelijkheid als organisatiedeugd voor maatschappelijke organisaties*, Den Haag: Boom Juridische uitgevers 2007.
Raat 2008
C. Raat, 'Werkweigering bij misstanden', *GPD-dagbladen* 2008.
Schuyt 1987
C. Schuyt, 'Gebonden aan maat en regel', in: M.A.P. Bovens, W. Derksen & W.J. Witteveen (red.), *Rechtsstaat en sturing*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1987, p. 23-36.
Slingerland 2012
W. Slingerland, 'Ons gepolder werkt corruptie in de hand', *NRC Handelsblad* 17 november 2012.
Slingerland e.a. 2012
W. Slingerland e.a., *National Integrity System Assessment Netherlands*, Den Haag: Transparency International 2012.
Transparency International 2013
Transparency International, *Discussienota Huis voor klokkenluiders*, Den Haag 2013.

Het is transparantie wat de klok slaat

Publeaks als geduchte concurrent voor het Huis voor klokkenluiders?

J. Beckers, H.G. van de Bunt en K. van Wingerde[*]

Op initiatief van zeven Tweede Kamerleden is enige tijd geleden een wetsvoorstel ingediend om een 'Huis' voor klokkenluiders op te richten. De bedoeling hiervan is dat personen die ernstige misstanden in de openbaarheid brengen, worden beschermd tegen de problemen waarmee klokkenluiders vaak worden geconfronteerd, zoals ontslag en werkloosheid. Personen die op de hoogte zijn van misstanden moeten deze zonder angst kunnen melden. Daarom voorziet het Huis in juridische bescherming en opvang van dergelijke klokkenluiders. Het Huis kan zelf een feitenonderzoek instellen naar de deugdelijkheid van de melding van de klokkenluider. Op deze manier worden degenen tegen wie de melding zich richt, beschermd tegen al te lichtvaardige verwijten en kwaadaardige laster. Onderdeel van de procedure van het Huis is bovendien dat de klokkenluider niet anoniem kan melden. Hij moet zijn identiteit bekendmaken aan het Huis en om aanspraak te kunnen maken op de rechtsbescherming moet het duidelijk zijn dat hij 'vanuit zuivere motieven' handelt en 'naar behoren' meldt.[1] Dit laatste betekent dat hij niet zomaar met vertrouwelijke informatie in de publiciteit kan treden.

De opzet en inrichting van het Huis zijn alleszins redelijk en evenwichtig, omdat niet alleen de klokkenluider wordt beschermd tegen het risico van ontslag en schadeclaims, maar ook de andere partij tegen ongefundeerde aantijgingen. Het probleem is echter dat het Huis nog

* Drs. Joep Beckers is als wetenschappelijk onderzoeker verbonden aan de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Prof. dr. Henk van de Bunt is als hoogleraar Criminologie verbonden aan de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam. Dr. Karin van Wingerde is als universitair docent verbonden aan de sectie Criminologie van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

1 Kamerstukken II 2012/13, 33 258, nr. 7, p. 4.

voordat het in werking is getreden al links en rechts door enkele andere, eigentijdse voorzieningen is voorbijgestreefd. Het is tegenwoordig immers transparantie wat de klok slaat. Het belangrijkste voorbeeld hiervan is Publeaks. In deze opiniërende bijdrage gaan wij in op de vraag of Publeaks een geduchte concurrent is voor het Huis voor klokkenluiders.

Publeaks

Publeaks werd begin september 2013 in Nederland gelanceerd. Publeaks betreft geen Huis, maar een website.[2] Deze website biedt iedere internetgebruiker de gelegenheid om veilig en anoniem beeld, geluid of tekst over misstanden te versturen aan de pers. Tot dusverre doen 28 mediaorganisaties aan het nieuwe platform voor melders mee. De melder kan zelf bepalen voor wie zijn melding bestemd is en heeft de keuze uit een breed assortiment van media, variërend van *PowNews* tot *Het Financieele Dagblad* en van *Rambam* tot *FlakkeeNieuws*. De toegang tot Publeaks is buitengewoon laagdrempelig: er wordt niet naar de identiteit en evenmin naar de motieven van de melders gevraagd. Voor de journalist is het dus niet duidelijk of de melder al eerder binnen de eigen organisatie getracht heeft misstanden aan de kaak te stellen. Publeaks is dus geen platform voor *klokkenluiders*, maar voor *lekkers* of – in de woorden van Lissenberg (2008) – *verklikkers*, dat wil zeggen voor personen die om uiteenlopende redenen ongeautoriseerd informatie naar buiten brengen die schadelijk is of kan zijn voor personen en organisaties.
Publeaks is zonder veel discussie en kritiek van start gegaan. De discussie is tot dusverre vooral binnen journalistieke kring gevoerd. De journalistiek reageert verdeeld. Voorstanders menen dat Publeaks een waardevolle ‘nieuwe brievenbus’ vormt, maar dat er in essentie niets nieuws onder de zon is. Het maakt volgens hen niet uit of de informatie via bruine enveloppen of langs elektronische weg binnenkomt: ‘Hier gelden dezelfde journalistieke regels van check, dubbelcheck, hoor en wederhoor, als voor ieder ander journalistiek project’, stelt bijvoorbeeld de hoofdredacteur van *Trouw* (Schoonen 2013). Tegengeluiden zijn echter ook hoorbaar. Zo laakt Huub Jaspers, journalist van

2 www.publeaks.nl.

het radioprogramma Argos, de ideologie achter Publeaks: 'Er zit een verkeerde ideologie achter; alsof alle vertrouwelijke informatie zonder meer op straat zou moeten' (Takken 2013).
In het vervolg van deze bijdrage plaatsen wij drie kritische kanttekeningen bij de introductie van Publeaks. Het gaat om de bescherming van degene(n) tegen wie de melding zich richt, de risico's van een overdaad aan schandalen en het belang van geheimhouding. Wij concluderen dat het Huis voor klokkenluiders zich op deze drie punten positief onderscheidt van Publeaks.

Bescherming van én tegen klokkenluiders

Politiek filosoof Fred Alford (2001) vergeleek de klokkenluider in het verleden met de 'laatste man' uit het boek *1984* van George Orwell: 'The whistleblower is the last man, not just tortured but exposed and sacrificed so that others might see what it costs to be an individual in this benighted world.' De klokkenluider als zondebok die ritueel wordt geofferd. Dit beeld komt niet uit de lucht vallen. Er zijn legio voorbeelden waaruit blijkt dat het met klokkenluiders slecht afloopt: van ontslagen en stopgezette inkomens tot jarenlange werkloosheid en een noodgedwongen en langdurig verblijf in een camper. Het is dan ook begrijpelijk dat de roep om meer en betere bescherming voor klokkenluiders duidelijk te horen is.

Niet langer David versus Goliath

Het beeld van een klokkenluider is vaak dat van 'de eenzame held die vecht tegen kwaadaardige organisaties en hun kwaadaardige medewerkers' (De Graaf 2013). De praktijk is echter weerbarstiger. Met de komst van be- en afschermende (digitale) 'doorgeefluiken' heeft vandaag de dag vrijwel iedereen toegang tot een wereldpodium voor het doen van onthullingen. Dit geldt voor goedwillende, maar eveneens voor kwaadwillende melders. Het beeld van de klokkenluider als David, die de almachtige Goliath vanuit een rechtvaardigingsgevoel bestrijdt, gaat niet altijd meer op (Mikkers 2011). In het huidige WikiLeaks-, OpenLeaks- en Publeakstijdperk mag derhalve ook de bescherming van degene(n) over wie de klok wordt geluid niet uit het oog wor-

den verloren. Voorkomen moet worden dat personen en organisaties onterecht en onevenredig worden beschuldigd.

Waarheidsvinding of commerciële exploitatie?

Externe melding van misstanden kan, zoals gezegd, leiden tot (reputatie)schade voor degene over wie de klok wordt geluid. Zodra een misstand aan de grote klok is gehangen, komt er een proces op gang waarover eigenlijk niemand nog controle kan uitoefenen. Daarom is een weging en beoordeling van de inhoud van de melding van groot belang. Zowel de definitieve rapporten van het Huis voor klokkenluiders als de journalistieke uitingen als gevolg van Publeaksmeldingen zijn openbaar. Ter controle van de waarheidsgetrouwheid van de meldingen beschikt het Huis voor klokkenluiders over dezelfde bevoegdheden als de Nationale ombudsman. Zo moeten partijen desgevraagd verschijnen, inlichtingen verschaffen en stukken overleggen, en kan het Huis onderzoek ter plaatse verrichten en deskundigen inschakelen. Bij Publeaks hangt alles echter af van de professionaliteit van de journalisten die met een bepaalde melding aan de slag gaan en de tijd die hun wordt gegund om tot een gedegen publicatie of uitzending te komen.
De journalistiek vervult in onze hedendaagse samenleving een essentiële rol. De media oefenen controle uit op de maatschappelijke 'machthebbers' en zijn daarmee onontbeerlijk voor een goed functionerende democratie. Ze bieden daarbij ook een platform voor geluiden die anders niet zouden worden gehoord. Het is niet altijd mogelijk om bij constatering van een misstand de informatie hieromtrent intern of bij bijvoorbeeld een Huis voor klokkenluiders aan te kaarten. De media vormen in dergelijke gevallen vaak het enige resterende alternatief. Ondanks de belangrijke functie die de journalistiek op dit terrein ontegenzeglijk bekleedt, hangt de daadwerkelijke waarde van mediaberichtgeving over misstanden af van de wijze waarop de berichten worden verpakt. Met andere woorden: hoe vullen de media hun belangrijke rol in het maatschappelijk krachtenveld in? Gebeurt dit op een verantwoorde en zorgvuldige manier of zorgen selectie en vertaling voor vertroebeling en vervorming van de oorspronkelijke boodschap?
Het feit dat Publeaksmeldingen in principe anoniem worden gedaan, werkt in ieder geval onzorgvuldigheid in de hand. Bekendgemaakte

informatie is immers moeilijker controleerbaar en de motieven van de melder zijn onbekend. Daarnaast hanteren de media eigen *frames*. Als gevolg daarvan kan de oorspronkelijke boodschap van de melder uit zijn verband worden getrokken. Een voorbeeld hiervan is de zaak rondom klokkenluider De Kwaadsteniet en zijn toenmalige werkgever, het RIVM. De Kwaadsteniet kon zich niet vinden in de in zijn optiek te lage standaard van het RIVM-onderzoek. Na zijn opvatting vruchteloos intern te hebben aangekaart, stapte hij op verschillende media af. Alleen dagblad *Trouw* toonde zich bereid om hem te interviewen en dit interview vervolgens te publiceren. Er gold echter wel een voorwaarde: in de kop van het bewuste artikel moesten de woorden ‘leugens’ en ‘bedrog’ worden opgenomen (Verhulp 2003). Op 20 januari 1999 verschijnt het bericht ‘Milieu-instituut liegt en bedriegt’ in de krant. Later, wanneer De Kwaadsteniet zijn schorsing door het RIVM juridisch aanvecht, stelt hij dat de media met zijn melding aan de haal zijn gegaan.

Dit voorbeeld illustreert hoe het eigenbelang van de media – doorgaans betreft het commerciële organisaties die een zo hoog mogelijke oplage of maximale kijkcijfers nastreven – de boodschap van een melder kan aandikken of vertroebelen. Extra vertroebeling treedt op wanneer de aandacht wordt verlegd van de inhoud van de melding naar de achtergrond van de melder of die van degene over wie wordt gemeld. Zo gaat het in de berichtgeving over Bradley Manning, die vertrouwelijke Amerikaanse overheidsdocumenten lekte naar WikiLeaks, nog vooral over het feit dat hij tegenwoordig als vrouw en onder de naam Chelsea Manning door het leven wil gaan. Daarnaast gaan media normaliter al over tot publicatie wanneer iets nieuwswaardig is. Het is tegenwoordig geen usance meer dat eerst een uitputtend onderzoek naar de achtergrond van de misstand is verricht. Over ‘nieuwe’ feiten kan altijd nog in latere publicaties en uitzendingen worden bericht. Dit werpt de vraag op in hoeverre een stap naar de media een ‘zorgvuldige methode’ is om misstanden te beëindigen (Verhulp 2003). De waarborg die het Huis voor klokkenluiders in dit licht biedt, is dat een rapport pas wordt geopenbaard wanneer het onderzoek naar de misstanden is afgerond. Publeaks, daarentegen, lijkt vooral de snellere journalistiek te faciliteren.

Bezoedelde reputaties

Op 14 september 2013 was het eerste op een Publeaksmelding gebaseerde mediabericht een feit. Op die dag meldt *de Volkskrant* dat Humanitas DMH, een landelijke instelling voor gehandicaptenzorg, een interim-bestuurder ruim € 95.000 heeft betaald voor slechts een maand werk (Stoffelen 2013). Het artikel werd onderbouwd met afbeeldingen van de declaraties die de krant via Publeaks had verkregen. Dit bericht leidde tot het opstappen van de interim-bestuurder en de voltallige raad van toezicht. De gevolgen van deze onthulling zijn echter breder voelbaar. Op 16 september kopte de website van *RTV Rijnmond* namelijk 'Exorbitante beloning schadelijk voor Humanitas R'dam'. Wat bleek het geval? De regionale Stichting Humanitas Rotterdam, actief in de ouderenzorg en maatschappelijke dienstverlening, ontving naar aanleiding van het *Volkskrant*-bericht onder meer telefoontjes van bezorgde en verontwaardigde burgers en werknemers.[3] Verschillende media gebruikten zelfs beelden van twee vestigingen van Humanitas Rotterdam voor de berichtgeving over Humanitas DMH.
Uit dit voorbeeld volgt dat reputatieschade zich, als gevolg van onzorgvuldige mediaberichtgeving, als een olievlek kan uitspreiden over partijen die niets met de geconstateerde misstand te maken hebben. Het betrachten van zorgvuldigheid in het openbaren van misstanden is daarom van groot belang. Uiteraard kunnen belanghebbenden met hun klachten over journalistieke activiteiten terecht bij de onafhankelijke Raad voor de Journalistiek. De schade is dan echter vaak al berokkend en het leed al geleden. Eenmaal bezoedelde reputaties zijn nu eenmaal niet eenvoudig op te poetsen.

Overdaad schaadt

Onze tweede kritische kanttekening is dat een laagdrempelige voorziening als Publeaks mogelijk te veel misstanden produceert. De opkomst van anonieme mogelijkheden om informatie openbaar te maken,

3 Gijs Kempen, bestuurder van Humanitas Rotterdam, stelt op de radio (RTV Rijnmond) hieromtrent bijvoorbeeld het volgende: 'Nou, er zijn medewerkers die gewoon bellen van "Nou, morgen hoef ik niet te komen; we hebben iemand die dat makkelijk erbij kan doen."'

zoals WikiLeaks en Publeaks, past in een tijd waarin politiek en maatschappij pleiten voor meer transparantie en openheid. Zo worden misstanden als het gebruik van doping in de wielersport, misbruik in de katholieke kerk en fraudes in het bedrijfsleven steevast toegeschreven aan een gebrek aan transparantie (Van de Bunt 2011). Dergelijke affaires roepen dan ook de reflex op om alles openbaar te maken. Tegenwoordig lijkt transparantie een oplossing voor allerhande kwalen te zijn en de term wordt te pas en te onpas gebezigd (Scholtes 2012). Zo liet Erna Scholtes in haar vorig jaar verschenen proefschrift al zien dat het gebruik van de woorden ‘transparant’ en ‘transparantie’ in landelijke dagbladen en Tweede Kamerstukken sinds 1995 een enorme vlucht heeft genomen (Scholtes 2012, p. 5-6).

Aan het pleidooi voor transparantie worden veelal twee belangrijke argumenten gekoppeld. In de eerste plaats is transparantie nodig om machtsmisbruik, corruptie en misstanden van personen of instellingen tegen te gaan. Dit is het effectiviteitsargument: door de misstand openbaar te maken kan daaraan een einde worden gemaakt. In de tweede plaats kan transparantie bijdragen aan het vertrouwen in en de legitimiteit van de overheid. Het is een manier van de overheid om verantwoording af te leggen over de uitvoering van haar taken en over de effectiviteit van haar optreden. ‘Zonder transparantie is er geen vertrouwen’, zo merkte de Nationale ombudsman onlangs nog op (Brenninkmeijer 2013).

Aan transparantie worden dus positieve eigenschappen toegeschreven. Transparantie zou een effectief middel zijn om misstanden te voorkomen én om het afnemende vertrouwen in de overheid en in elkaar (sociaal vertrouwen) te keren. Dit zou moeten bijdragen aan minder nieuwe schandalen, een effectiever openbaar bestuur en ondernemingen en bestuurders die meer ethische keuzes maken. De vraag is echter of de roep om transparantie ook kan doorslaan en zodoende juist zwakkere effecten kan sorteren. Liggen de kracht en werking van de schandalen niet juist in de spaarzaamheid waarmee ze naar buiten komen?

Het belang van spaarzaamheid staat centraal in het werk van de Australische criminoloog John Braithwaite (1989, 2002; Ayres & Braithwaite, 1992). Braithwaite begon zijn loopbaan als bestuurder van de Australische *T*rade Practices Commission, de voorloper van de mededingings- en consumentenautoriteit. Hij leerde daar dat de effectiviteit van de handhaving van mededingingsregels kon worden vergroot door

de zwaarste sancties slechts sporadisch in te zetten. Zo legde de Trade Practices Commission jaarlijks maar enkele sancties op aan grote ondernemingen. Dat waren echter wel torenhoge sancties voor betekenisvolle overtredingen. Deze waren voldoende om ook naar andere bedrijven het signaal te doen uitgaan dat het risico van overtredingen erg groot was. Sterker nog: juist omdat het er zo weinig waren, hadden de sancties een grote impact. De boodschap hier was dat de zwaarste bevoegdheden spaarzaam moesten worden ingezet om niet aan kracht in te boeten.

Hetzelfde kan worden gezegd over de preventieve werking van publieke schandalen. De kracht en werking van het schandaal lijken vooral te liggen in de schokgolf die het schandaal teweegbrengt. Juist de verontwaardiging over gebeurtenissen en misstanden die tot voorheen ondenkbaar leken, creëert een momentum voor discussie en voor maatregelen ter beëindiging van de misstand. Een overdaad aan publiekelijk kenbaar gemaakte misstanden kan de verontwaardiging doen afnemen en daarmee de discussie verstommen en het leermoment tenietdoen. Met andere woorden: een 'goed' schandaal is op zijn tijd ook nodig om verandering te bewerkstelligen.

Als echter alles maar openbaar zou zijn, onderscheiden de 'echte' schandalen zich niet meer van alle andere normschendingen. Dit doet uiteindelijk afbreuk aan de kracht en werking van de schandalen. Zo werden de recente openbaarmakingen van dopinggebruik in de wielersport in de publieke opinie ontvangen als het zoveelste incident. Een vergelijkbare houding is al te ontwaren ten aanzien van fraudes in de wetenschap. De in deze berichtgeving te bespeuren teneur is dat de maatschappij zo langzamerhand 'murw' of 'moe' wordt van de berichten over misstanden en dat ondermijnt uiteindelijk de preventieve werking die van de openbaarmaking zou kunnen uitgaan.

Resumerend, Publeaks is in vergelijking met het selectievere Huis voor klokkenluiders een laagdrempeliger platform voor het kanaliseren van informatie over misstanden. Deze laagdrempeligheid en de overdaad aan schandalen die hiervan het gevolg kan zijn, kunnen leiden tot een zekere blaséheid aan de kant van de mediaconsument. Het devies lijkt dan ook 'transparantie met mate' te zijn en dit brengt ons bij de derde en laatste kritische kanttekening.

Respect voor geheimhouding

Publeaks vergemakkelijkt het lekken van geheime of vertrouwelijke informatie en faciliteert daarmee verklikkers. Meer dan bij het Huis voor klokkenluiders is het uitgangspunt dat geheimhouding 'democratische controle' in de weg staat en dat vertrouwelijke informatie over misstanden daarom moet worden onthuld. 'Wie er klikt en waarom doet er niet toe', zo luidde de kop van een recent artikel in *de Volkskrant* (Vermeulen 2013).
Het uitgangspunt dat transparantie (ogenschijnlijk) per definitie nastrevenswaardig is, gaat er goeddeels aan voorbij dat het openbaar maken van geheime informatie ook gevaarlijk, ineffectief en schadelijk kan zijn. Er bestaan gegronde redenen voor geheimhouding. Te denken valt in de eerste plaats aan het beschermen van bedrijfsgeheimen, koers- of concurrentiegevoelige informatie, of aan het recht om onder bepaalde omstandigheden te zwijgen, zelfs tegenover de rechter. Geen journalist kan nog langer zijn werk doen als hij niet beschermd zou worden door zijn beroepsgeheim. Dit geldt *mutatis mutandis* voor beursmedewerkers, accountants, notarissen en anderen die in het kader van hun werkzaamheden beschikken over geheime gegevens van hun klanten. Cliënten, patiënten en concurrenten moeten zonder angst voor lekken hun geheimen kunnen openbaren aan deze dienstverleners.
Er is nog een tweede belangrijke reden voor het respecteren van geheimhouding, en dat is dat de onthulling van misstanden de oplossing ervan kan belemmeren. De aanpak of regulering van precaire aangelegenheden is lang niet altijd gebaat met publiciteit of ander openbaar vertoon. In de Verenigde Staten worden de namen en adressen van ex-zedendelinquenten openbaar gemaakt. Er bestaat in dit geval geen enkele terughoudendheid omwille van de privacy van de zedendelinquent en zijn mogelijkheden te re-integreren in de samenleving. Het is voor hen heel moeilijk te ontsnappen aan stigmatisering en uitstoting. Geheimhouding van het verleden van de zedendelinquent geeft de mogelijkheid een nieuw leven op te bouwen. Hetzelfde geldt voor heel veel meer situaties: moeten we weten dat een bestuurder lijdt aan een (verborgen) ernstige ziekte, is het nodig dat wij allemaal op de hoogte geraken van het feit dat een interim-manager een ton heeft gekregen voor een maandje werk? *Private problems* worden door de onthulling niet zonder meer *public issues.*

Het uitgangspunt dient dus te zijn dat onthullingen bijdragen aan de oplossing van het probleem. De vraag is of dat altijd zo is. Naast onthullingen en openbaarmaking bestaan er tal van andere mogelijkheden (tuchtrust, civiele procedure, strafrechtelijke aangifte, enz.) om misstanden aan de kaak te stellen en uiteindelijk op te lossen. Eenmaal in de openbaarheid ontstaat een nieuwe 'strijd' met ruimte voor bijvoorbeeld prestigeargumenten en optredens voor de bühne, die een oplossing niet (noodzakelijkerwijs) dichterbij brengen. Kortom, onthullingen vormen geen panacee voor alle kwalen.
De Duitse socioloog Popitz heeft enkele jaren geleden geschreven over de functionaliteit van het niet-weten. Volgens hem zal het perfectioneren van 'Verhaltenstransparanz' tot veel onheil leiden. Als je alles van elkaar zou weten, zou je niet meer normaal met elkaar kunnen omgaan, en als je alle normovertredingen zou kennen van iedereen, zou dit het gezag en de gelding van de normen ernstig aantasten (Popitz 2006).

Besluit

Begin oktober werd bekend dat *RTL* medio 2014 een nieuwe datingshow zal uitzenden. Voor het eerst zullen single mannen en vrouwen elkaar op een onbewoond eiland naakt ontmoeten. De tv-zender doet van deze ontmoetingen ongecensureerd verslag. Producent Reinout Oerlemans stelt dat de kracht van het programma – en wellicht het succes van de dates – gelegen is in het feit dat de deelnemers zich nergens achter kunnen verschuilen.
Of het programma er werkelijk komt, zal nog moeten blijken. Feit is wel dat dergelijke programma's kenmerkend zijn voor deze tijd, waarin openheid en transparantie de boventoon voeren en geheimhouding wordt gewantrouwd. Zelfs het daten met kleding aan zou bij de andere partij kennelijk de vraag kunnen oproepen of die leuke man of vrouw niet een lelijk litteken te verbergen heeft.
In deze bijdrage hebben wij willen laten zien dat het betrekkelijk zinloos en risicovol kan zijn om alles maar zonder filter in de openbaarheid te brengen. Het doel van klokkenluiden dient immers te zijn dat de misstand wordt beëindigd. Transparantie kan daartoe een middel, maar moet geen doel op zich zijn. Ons betoog impliceert geenszins dat wij een buitengewoon sterk geloof in het zelfreinigend vermogen van

(overheids)organisaties hebben. Wel waarschuwen wij voor een doorslaande drang naar transparantie en wijzen daarbij op mogelijke risico's en op de functionaliteit van vertrouwelijkheid. Volgens ons is het van groot belang *welke* filter wordt gehanteerd bij het openbaren van misstanden. Op basis van het voorgaande concluderen wij dat het Huis voor klokkenluiders in dit licht beduidend geschikter is dan 'lekkersplatform' Publeaks.
De deur van 'het Huis' staat enkel open voor klokkenluiders die hun identiteit bekendmaken en die de door hen geconstateerde ernstige misstand doorgaans eerst intern hebben gemeld. Na een vooronderzoek en eventueel daaropvolgend grondig en onafhankelijk feitenonderzoek van in totaal maximaal anderhalf jaar wordt enkel het definitieve rapport geopenbaard. Bij Publeaks, daarentegen, kunnen alle verklikkers van alle 'misstanden' terecht. Publeaks-meldingen worden vervolgens gefilterd op 'nieuwswaardigheid' en na een – in verhouding – kort en qua bevoegdheden beperkt journalistiek onderzoek wordt besloten om al dan niet tot publicatie of uitzending over te gaan. De kwaliteit van dit journalistieke onderzoek zal hoogstwaarschijnlijk van medium tot medium en naargelang de beschikbare 'onderzoekstijd' verschillen. Al met al zijn wij van mening dat het Huis voor klokkenluiders meer oog heeft voor de bescherming van degene over wie de klok geluid wordt, dat het selectiever is in het openbaren van misstanden, waardoor schandalen schandalen kunnen blijven, en dat het de functionaliteit van geheimhouding beter onderkent.
Niettemin vrezen wij dat het nog te implementeren Huis voor klokkenluiders al is ingehaald door de huidige tijdgeest, waarin alles transparantie is wat de klok slaat. Lekken via Publeaks is laagdrempeliger, anoniemer, sneller, sensationeler en 'publieker'. En omdat degene die de misstand constateert en wil melden uiteindelijk zelf bepaalt langs welke weg hij zijn informatie deelt, achten wij het goed mogelijk dat de voorkeur daarbij dikwijls uitgaat naar laatstgenoemd initiatief. Kort na de start van Publeaks werd in ieder geval al de tweede melding openbaar gemaakt. Partijleider Henk Krol van de 50PLUS-partij trad af nadat wederom *de Volkskrant* naar aanleiding van via Publeaks verkregen documenten berichtte over onterecht niet-afgedragen pensioengelden van werknemers. Het ligt uiteraard niet in de lijn der verwachting dat het Huis voor klokkenluiders zich met dit soort kwesties zal bezighouden, maar als het zo gemakkelijk is om te klikken, wie

neemt dan überhaupt nog de tijd en het risico om naar het Huis te stappen? De tijd zal het leren.

Literatuur

Alford 2001
C.F. Alford, *Whistleblowers: Broken lives and organizational power*, Ithaca, NY: Cornell University Press 2001.

Ayres & Braithwaite 1992
I. Ayres & J. Braithwaite, *Responsive regulation. Transcending the deregulation debate*, New York: Oxford University Press 1992.

Braithwaite 1989
J. Braithwaite, *Crime, shame and reintegration.* Cambridge: Cambridge University Press 1989.

Braithwaite 2002
J. Braithwaite, *Restorative justice and responsive regulation*, New York: Oxford University Press 2002.

Brenninkmeijer 2013
A. Brenninkmeijer, 'Zonder transparantie is er geen vertrouwen', *Trouw* 4 september 2013, p. 21.

Van de Bunt 2011
H.G. van de Bunt, 'Niet alles behoeft voor iedereen transparant te zijn', *Delikt en Delinkwent* (41) 2011-2, p. 109-113.

De Graaf 2013
G. de Graaf, 'Het draait te veel om de klokkenluider', *de Volkskrant* 10 augustus 2013, p. 34.

Lissenberg 2008
E. Lissenberg, *Klokkenluiders en verklikkers* (afscheidsrede Amsterdam UvA), 2008.

Mikkers 2011
A. Mikkers, 'Pseudoklokkenluider ziet na WikiLeaks chantagekansen', *Het Financieele Dagblad* 18 maart 2011, p. 9.

Orwell 1949
G. Orwell, *Nineteen eighty-four: A novel*, Londen: Secker & Warburg 1949.

Popitz 2006
H. Popitz, 'Über die Präventivwirkung des Nichtwissens. Dunkelziffer, Norm und Strafe', in: F. Pohlman & W. Eβbach (red.), *Soziale Normen*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 2006, p. 158-174.

Scholtes 2012
H.H.M. Scholtes, *Transparantie, icoon van een dolende overheid*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2012.

Schoonen 2013
W. Schoonen, 'Klokkeluider kan extra brievenbus goed gebruiken', *Trouw* 14 september 2013, p. 27.

Stoffelen 2013
A. Stoffelen, 'Consultant in de zorg: 1 ton in juli', *de Volkskrant* 14 september 2013, p. 5.
Takken 2013
W. Takken, 'Onderzoeksjournalisten willen toch liever bruine enveloppen', *NRC Handelsblad* 10 september 2013.
Verhulp 2003
E. Verhulp, 'Zoals de klokkenluider thuis luidt…', in: A.W. Hins & A.J. Nieuwenhuis (red.), *Van ontvanger naar zender, opstellen aangeboden aan prof. mr. J.M. de Meij*, Amsterdam: Otto Cramwinkel Uitgever 2003, p. 357-373.
Vermeulen 2013
M. Vermeulen, 'Wie er klikt en waarom doet er niet toe', *de Volkskrant* 12 oktober 2013, p. 36.

Het Adviespunt Klokkenluiders in de praktijk

*H.G. de Jong en L.S. Mol**

Op 1 oktober 2012 is het Adviespunt Klokkenluiders van start gegaan. Hoewel deze instantie nog maar kort bestaat, lijkt het voor de discussie over de positie van melders van misstanden nuttig om nu, in deze bijdrage, al een stand van zaken te geven. Deze betreft het aantal klokkenluiders dat zich al heeft gemeld, uit welke sectoren ze komen en over wat voor soort misstanden het dan gaat, en wat de vragen, kwesties en dilemma's zijn waarmee (potentiële) klokkenluiders het Adviespunt benaderen. Dergelijke vragen komen in dit artikel aan de orde, en vanuit deze praktijk bespreken we wat het Adviespunt in dat verband kan betekenen voor klokkenluiders. Kortom, het Adviespunt Klokkenluiders in de praktijk.

Adviespunt Klokkenluiders

Werknemers (en anderen met een werkrelatie, zoals ex-werknemers, zzp'ers, uitzendkrachten en leveranciers) die kennis hebben van een vermoeden van een misstand, kunnen sinds 1 oktober 2012 voor advies terecht bij het Adviespunt Klokkenluiders. Deze instantie is een initiatief van de ministeries van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties (BZK) en Sociale Zaken en Werkgelegenheid (SZW), in samenwerking met de sociale partners. De financiering van het Adviespunt is afkomstig van deze ministeries. Het Adviespunt adviseert en ondersteunt klokkenluiders binnen de overheid en het bedrijfsleven over de stappen die zij kunnen zetten bij het aankaarten van de vermoedens van misstanden. Het Adviespunt is onafhankelijk, werkt vertrouwelijk en de dienstverlening is gratis.

* Mr. Hannah de Jong en Mr. Liesbeth Mol zijn als senior adviseur verbonden aan het Adviespunt Klokkenluiders in Den Haag. Voor meer informatie over het Adviespunt, zie www.adviespuntklokkenluiders.nl.

Het Adviespunt Klokkenluiders bestaat uit een commissie en een bureau. Het bureau bestaat uit vier senior adviseurs (juristen), een communicatieadviseur, een bureausecretaris en een ondersteuner. De adviseurs adviseren de (potentiële) klokkenluiders die bij het Adviespunt aankloppen. De commissie bestaat uit drie leden, afkomstig uit het bedrijfsleven, de werknemersorganisaties en de overheid. Zij stippelt samen met het bureau het beleid uit. Daarnaast buigt de commissie zich met de adviseurs over complexe klokkenluiderszaken.
Het Adviespunt Klokkenluiders is ingesteld op grond van het Besluit van 27 september 2011 tot instelling van de Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden[1] en heeft de volgende taken:

1. het informeren en adviseren van (potentiële) klokkenluiders en hun ondersteuning bieden bij mogelijke vervolgstappen;
2. het signaleren van ontwikkelingen en patronen op basis van opgedane ervaringen naar organisaties waarvoor dat relevant is (bijvoorbeeld de overheid, inclusief toezichthouders, en sociale partners) ten behoeve van hun klokkenluidersbeleid;
3. het geven van algemene voorlichting over het omgaan met een vermoeden van een misstand.

Het Adviespunt Klokkenluiders brengt jaarlijks voor 1 april verslag uit van zijn werkzaamheden aan de ministers van BZK en SZW, de Tweede en Eerste Kamer en aan de sociale partners.
Het Tijdelijk besluit vervalt in principe met ingang van 1 juli 2015. In 2014 wordt het Adviespunt Klokkenluiders geëvalueerd door de ministeries van BZK en SZW en de sociale partners. Op basis daarvan wordt besloten of een advies- en verwijspunt voor klokkenluiders nodig blijft.
Het Adviespunt Klokkenluiders moet overigens niet worden verward met het wetsvoorstel Wet Huis voor klokkenluiders,[2] dat momenteel wordt behandeld in de Tweede Kamer. Dit wetsvoorstel beoogt onder andere een organisatie op te richten (het zogenoemde ‘Huis voor Klokkenluiders’), die ondergebracht wordt bij de Nationale ombudsman. Naast een adviestaak heeft het Huis een onderzoekstaak: het Huis kan misstanden in de publieke en private sector onderzoeken.

1 Tijdelijk besluit Commissie advies- en verwijspunt klokkenluiden, Stb. 2011, 427 (hierna: Tijdelijk besluit).
2 Kamerstukken II 2011/12, 33 258.

Aan het slot van dit artikel gaan we nog kort in op het verloop van het wetsvoorstel.

Toets klokkenluiderszaak

Maar wat is nu volgens het Adviespunt Klokkenluiders een klokkenluiderszaak? Het Adviespunt hanteert de volgende toets (gebaseerd op het Tijdelijk besluit). Er moet sprake zijn van:
- een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand;
- die raakt aan het maatschappelijk belang; en
- die plaatsvindt bij het bedrijf of de organisatie waar de klokkenluider werkt of heeft gewerkt; of
- die plaatsvindt bij een ander bedrijf of een andere organisatie, indien de klokkenluider door zijn werkzaamheden kennis heeft gekregen van de mogelijke misstand.

Een klokkenluider is dus iemand die een op redelijke gronden gebaseerd vermoeden van een misstand in een organisatie heeft, waarbij het maatschappelijk belang in het geding is. Deze persoon heeft door zijn werk kennis van deze misstand. Deze persoon kan de misstand al intern en/of extern gemeld hebben, of overweegt dit te doen. Dus ook iemand die eigenlijk een potentiële klokkenluider is, noemen wij een klokkenluider.
In het Tijdelijk besluit is geen definitie van het begrip misstand opgenomen. Wel moet het gaan om een misstand die raakt aan het algemeen/maatschappelijk belang. Achterliggende reden hiervoor is dat er verschillende definities van het begrip misstand bestaan en men wilde voorkomen dat het opnemen van een definitie zou leiden tot een onnodige beperking van de taak van het Adviespunt. Het Adviespunt gebruikt daarom de gangbare definities van een vermoeden van een misstand als kader, zoals bijvoorbeeld opgenomen in het Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie, de voorbeeldprocedure van de Stichting van de Arbeid en andere klokkenluidersregelingen, maar kan hier dus ook een ruimere uitleg aan geven.

Cijfers

In maart 2013 heeft het Adviespunt Klokkenluiders het jaarverslag over de eerste drie maanden gepresenteerd (dit is te vinden op onze website). In de periode van 1 oktober tot en met 31 december 2012 namen 105 personen contact op. Van hen vroegen 73 personen om een inhoudelijk advies (hieronder wordt verstaan een verzoek om een advies/oordeel/afweging van het Adviespunt over/in een specifieke situatie, dus verdergaand dan een enkele, algemene vraag). Hiervan zijn 14 zaken gekwalificeerd als klokkenluiderszaak. Hier zal later in dit artikel nader op worden ingegaan. De overige 32 personen hadden een eenvoudig verzoek om informatie, zochten een luisterend oor voor wat zij hebben meegemaakt, of zochten een podium om samen richting de media op te trekken om bepaalde maatschappelijke kwesties onder de aandacht te brengen. Hiernaast werd het Adviespunt benaderd door werkgevers die informatie wilden over het opstellen van een klokkenluidersregeling.
Ook in de eerste negen maanden van 2013 weten (potentiële) klokkenluiders het Adviespunt goed te vinden. Het blijkt dat de trend van 2012 qua aantallen contacten, verzoeken om advies en klokkenluiderszaken zich vrijwel gelijk doorzet in de periode januari tot en met september 2013. In de eerste negen maanden van 2013 namen 299 personen contact op, van wie 216 een inhoudelijk verzoek om advies hadden. Van die 216 verzoeken was per 30 september 2013 van 34 zaken duidelijk dat het om klokkenluiderszaken ging. Van een vijftiental andere zaken heeft het Adviespunt (nog) niet kunnen vaststellen of het ging om een klokkenluiderszaak, omdat aanvullende informatie nodig bleek of omdat de (potentiële) klokkenluider slechts eenmalig contact met het Adviespunt opnam.

Aard misstanden

De misstanden die de klokkenluiders aan de kaak willen stellen, zijn verschillend van aard. Het meest voorkomend zijn misstanden in de door het Adviespunt gehanteerde categorieën ‘fraude, verduistering of diefstal’, ‘gevaar voor de gezondheid, de veiligheid of het milieu’, ‘mismanagement’ en ‘schending van voorschriften of regels’. Enkele praktijkvoorbeelden zijn: het overtreden van de wet- en regelgeving bij een

waterschap, slechte arbeidsomstandigheden bij een bedrijf in de industrie, pesterijen bij een werk-leerbedrijf, gevaar voor patiënten in de verslavingszorg, gevaar voor de veiligheid bij een overheidsinstantie, fraude en mismanagement op een school, en fraude en valsheid in geschrifte bij een ministerie.

Sectoren/branches

De klokkenluiders komen zowel uit de publieke sector als uit de private sector en de semipublieke sector (denk daarbij aan zorg en onderwijs). De aantallen waren in 2012 vrij gelijkmatig verdeeld. De branches waarover wij verzoeken om advies hebben ontvangen (dit zijn dus niet alleen de klokkenluiderszaken, maar alle verzoeken om advies), zijn onder andere de zorg, het onderwijs, gemeenten, ministeries en de zakelijke dienstverlening. In ons jaarverslag over 2013 zal hier nader op worden ingegaan.

Dienstverlening

Wat houdt de dienstverlening van het Adviespunt Klokkenluiders nu concreet in? Kort gezegd: het adviseren over en ondersteunen bij de stappen die een klokkenluider kan zetten.
Het begint met het opnemen van contact door de klokkenluider met het Adviespunt. Het Adviespunt heeft een klokkenluiderslijn waarop op werkdagen tussen 9.00 en 17.00 uur telefonisch contact kan worden opgenomen. Verder is het Adviespunt onder meer bereikbaar per e-mail, via het insturen van een formulier op de website of per post. Het overgrote deel van degenen die contact met ons opnemen, doet dat telefonisch. Iemand wordt dan doorverbonden met een van de senior adviseurs (dit zijn juristen). In een eerste telefoongesprek luisteren we goed naar de (potentiële) klokkenluider. Er is alle ruimte voor degene die ons belt om zijn of haar verhaal te doen. Daarnaast stellen wij ook een aantal vragen om de feiten helder te krijgen en te kunnen beoordelen of, en zo ja, hoe wij iemand verder kunnen helpen. Het Adviespunt beoordeelt, aan de hand van de eerder in dit artikel beschreven kaders van het begrip misstand, of er in zijn optiek sprake is van een redelijk vermoeden van een misstand die raakt aan het

maatschappelijk belang. Iemand mag het vermoeden van een misstand niet van horen zeggen hebben en dient zijn vermoedens aannemelijk te kunnen maken (enige mate van bewijs). Ook toetsen we of iemand vanuit een werkrelatie kennis heeft van zijn vermoedens. Indien van dit alles sprake is, kwalificeren we een dergelijke zaak als klokkenluiderszaak. In sommige gevallen vindt deze beoordeling meteen plaats in het eerste telefonische contact. In andere gevallen hebben we meer informatie van de (potentiële) klokkenluider nodig om dit goed te kunnen beoordelen en vragen we bijvoorbeeld om stukken op te sturen of maken we een afspraak voor een bespreking. Of er daadwerkelijk sprake is van een misstand (met andere woorden, of de redelijke vermoedens blijken te kloppen), stellen wij niet vast. Het Adviespunt onderzoekt de misstand immers niet zelf. Dat is aan de werkgever (bij een interne melding) of de verschillende externe onderzoeksinstanties en meldpunten.

Indien wij tot de conclusie komen dat er bijvoorbeeld geen sprake is van een werkrelatie, of dat er geen vermoeden van een misstand is, dan proberen we ook die personen op weg te helpen. Bijvoorbeeld door hen door te verwijzen naar andere instanties.

De klokkenluiders die zich tot ons richten, krijgen een advies waar ze de vermeende misstanden kunnen aankaarten (intern binnen de eigen organisatie, dan wel extern). Indien er een klokkenluidersregeling van toepassing is binnen de desbetreffende organisatie, worden hierin de te nemen stappen beschreven. Wij beantwoorden vragen van klokkenluiders over specifieke bepalingen uit een dergelijke klokkenluidersregeling, bijvoorbeeld hoe een bepaald artikel geïnterpreteerd moet worden, of de acties die de organisatie heeft genomen wel conform de klokkenluidersregeling zijn, enzovoort. Wij lichten ook altijd toe hoe de meldprocedure eruitziet en wat een klokkenluider kan verwachten. Met andere woorden, wij schetsen de verschillende scenario's (zowel de positieve als de negatieve). Het is de klokkenluider zelf die vervolgens de melding al dan niet doet.

Wij bieden in sommige gevallen ook ondersteuning bij het overzichtelijk op papier zetten van de melding en geven advies over de 'formele' punten die opgenomen moeten worden. En wij kunnen, als het gaat om een externe melding, een 'warme overdracht' naar een onderzoeksinstantie bewerkstelligen, omdat wij met de meeste onderzoeksinstanties werkafspraken hebben gemaakt. Tijdens het proces van de melding en het eventuele onderzoek door de organisatie zelf of de externe

onderzoeksinstantie kijken wij als het ware over de schouder van de klokkenluider mee en geven een steun in de rug.
Belangrijk is dat klokkenluiders ons in een zo vroeg mogelijk stadium om advies vragen. Dat maakt het mogelijk hen zo goed mogelijk te begeleiden bij het zetten van de juiste stappen. Zij ondervinden daardoor zelf zo min mogelijk nadelige gevolgen van het klokkenluiden en hebben meer kans dat de organisatie hun melding goed oppakt.

Aard van de vragen

Een belangrijk onderwerp waar veelvuldig vragen over worden gesteld, zijn de risico's die een klokkenluider loopt als hij een melding gaat doen. Uiteraard is het voor het Adviespunt lastig in te schatten hoe een organisatie reageert op een melding – we adviseren een klokkenluider daarom altijd om zeer zorgvuldig te werk te gaan. Uitgangspunt is dat een vermoeden van een misstand eerst intern wordt gemeld, omdat dit de kans vergroot dat de misstand wordt beëindigd, en de kans op nadelige gevolgen voor de klokkenluider zo klein mogelijk maakt. Dit is overigens niet alleen in overeenstemming met de meeste klokkenluidersregelingen die organisaties zelf hanteren, maar ook in lijn met de Nederlandse en Europese rechtspraak op het gebied van klokkenluiders. De interne melding dient vervolgens te worden gedaan conform hetgeen de klokkenluidersregeling daarover bepaalt. Een melding is meestal vormvrij, maar wel is vaak duidelijk aangegeven bij wie de melding moet worden gedaan. Dit is vaak in eerste instantie bij de leidinggevende of vertrouwenspersoon van de organisatie, en vervolgens bij de raad van bestuur/het bevoegd gezag.
Er kunnen zich echter omstandigheden voordoen waarin het niet mogelijk is of in redelijkheid niet kan worden gevergd van de melder om eerst een interne melding te doen. Hierbij valt te denken aan de situatie dat de melding betrekking heeft op de hoogste functionarissen binnen de organisatie of dat (interne) regelgeving verplicht tot melding bij een externe (toezichthoudende) instantie. In dat geval brengen wij de mogelijkheden voor een externe melding voor de klokkenluider in kaart. Wij bekijken samen met de klokkenluider of een externe melding ook echt voor de hand ligt, en welke belangen zwaarder wegen (die van de werkgever bij geheimhouding versus die van de maatschappij bij openbaarmaking). Overigens speelt het maatschap-

pelijk belang ook al een rol bij de toets of er sprake is van een klokkenluiderszaak (zie eerder in dit artikel). In sommige gevallen kan het zo zijn dat een klokkenluider zelf heeft moeten meewerken aan het ontstaan of het in stand houden van een misstand. Een externe melding kan dan mogelijk ook negatieve gevolgen voor de klokkenluider zelf hebben.

Indien de klokkenluider ons dit vraagt of ons hiervoor desgevraagd toestemming geeft, leggen wij in sommige gevallen contact met een externe meldinstantie om (geanonimiseerd) af te tasten of melding bij deze meldinstantie de beste optie is voor de klokkenluider.

We krijgen regelmatig vragen over het inschakelen van of lekken naar de pers. We adviseren om voorzichtigheid te betrachten wanneer het gaat om het informeren van de pers (of andere derden), omdat de werknemer daarmee mogelijk een contractuele of een wettelijke geheimhoudingsplicht schendt. Wij bekijken van geval tot geval wat de beste weg is.

Naast het aankaarten van de vermoedens van misstanden zien wij dat er bij sommige klokkenluiders ook een individuele zaak speelt of gaandeweg gaat spelen. Wij krijgen dan vaak vragen over iemands individuele arbeidsrechtelijke positie. In dat geval verwijzen wij de klokkenluider door naar een advocaat, rechtsbijstandsverzekering, het Juridisch Loket of een vakbond. Het Adviespunt biedt immers alleen advies en ondersteuning voor het aankaarten van de misstand en kan niet als individuele belangenbehartiger optreden voor iemand in bijvoorbeeld de situatie dat een werkgever arbeidsrechtelijke maatregelen treft tegen een klokkenluidende werknemer.

Ook krijgen wij geregeld de vraag of een melding anoniem kan worden gedaan. Bij de vraag of dat kan, is leidend wat daarover is opgenomen in de klokkenluidersregeling van de organisatie waar men werkt. Sommige regelingen staan (interne) anonieme meldingen niet toe. Ook bij de meldinstanties verschilt het per instantie of een anonieme melding mogelijk is. Belangrijk is dat iemand een weloverwogen keuze maakt bij het al dan niet anoniem doen van een melding en zich realiseert dat ook door de aard van de gemelde feiten en omstandigheden het risico bestaat dat te herleiden valt wie de melding moet hebben gedaan.

Dilemma's en overwegingen

Het luiden van de klok door het melden van een misstand is niet niks: iemand neemt waar dat er iets mis is en is hier veelal van geschrokken of oprecht verontrust over. Tegelijkertijd wil een klokkenluider ook loyaal zijn naar zijn werkgever en collega's.
Afhankelijk van de cultuur binnen een organisatie (staat integriteit hoog op de agenda?) en hoe er mogelijk op eerdere klokkenluidersmeldingen is gereageerd, is een klokkenluider in meer of mindere mate beducht voor de reactie van de organisatie/het management. In de praktijk blijkt het aanwezig zijn van een klokkenluidersregeling helaas niet altijd een garantie voor het 'veilig' kunnen doen van een melding. Melden zou naar onze mening moeten worden gezien als iets positiefs waar de organisatie haar voordeel mee kan doen. In de praktijk blijkt er toch nog (te) vaak weerstand te bestaan. Dit is een dilemma waar een klokkenluider mee te maken kan krijgen als hij voor de keuze staat om zijn vermoedens wel of niet te gaan melden. Ga ik mijn nek uitsteken of niet? Belangrijk daarbij is onder andere of er collega's zijn met dezelfde vermoedens, zodat er gezamenlijk kan worden opgetrokken. Er wordt niet voor niets gezegd: 'Samen sta je sterker.'
Anderzijds zien we dat klokkenluiders soms worden afgeschrikt door negatieve berichten in de media, waarin ze lezen dat de klokkenluider wordt ontslagen en aan het einde van de rit de dupe is. Wel is het zo dat met name de negatieve verhalen de pers halen – ons zijn ook positieve verhalen bekend, waarbij organisaties de melding laten onderzoeken en de misstand vervolgens beëindigen zonder dat de klokkenluider hier negatieve gevolgen van ondervindt. Een voorbeeld hiervan is een melding dat er op grote schaal sprake is van het betalen van valse declaraties binnen een organisatie. De melding is onderzocht en deze praktijken zijn beëindigd. Het beleid en toezicht zijn aangescherpt en alle werknemers zijn hierover geïnformeerd. De klokkenluider is nog steeds werkzaam binnen de betreffende organisatie. Toch leidt de selectieve berichtgeving ertoe dat sommigen een melding niet aandurven – ze bedanken ons voor ons advies, maar geven geen opvolging aan hun waarneming van de misstand omdat – naar hun zeggen – men vreest voor repercussies of ontslag, voor een negatief effect op de werk- en privésituatie, of omdat men de melding niet alleen wil doen en helaas geen medestanders heeft kunnen vinden. De keuze om niet tot een melding over te gaan, is overigens geheel aan de

klokkenluider: het is aan hem wat hij met ons advies wil doen; de klokkenluider is *in the lead*. Wel kan de afweging over het wel of niet doen van een melding, en de situatie daarna, leiden tot een eenzaam en onzeker gevoel. Wij proberen klokkenluiders hierbij te ondersteunen. Het is onze ervaring dat klokkenluiders vóórdat zij contact opnemen met het Adviespunt vaak al op informele wijze hun vermoeden van een misstand, tevergeefs, intern ter sprake hebben gebracht.[3] Hoe er informeel gereageerd is, speelt bij veel klokkenluiders mee in hun overwegingen wat ze aan vervolgstappen willen zetten.
Door de melding niet serieus op te pakken laten organisaties kansen liggen om orde op zaken te stellen – die melding is in feite een signaal dat er mogelijk iets niet goed gaat. Hoe eerder dit wordt opgepakt, hoe beter. Daarmee is gezegd dat een organisatie die integriteitsbeleid serieus wil nemen, het voorkomen en oplossen van misstanden integraal onderdeel zal moeten laten uitmaken van de bedrijfsvoering. Daarbij is vanzelfsprekend functioneel dat leidinggevenden gedrag laten zien dat in overeenstemming is met wat de klokkenluidersregeling beoogt.

Bestaat 'de klokkenluider'?

Het is natuurlijk interessant om te bezien of er een beeld te schetsen valt van het profiel van 'de klokkenluider' in Nederland. Aangezien het Adviespunt Klokkenluiders pas sinds ongeveer een jaar bestaat, zijn wij voorzichtig met het trekken van vergaande conclusies op dit punt. Dit komt ook omdat de klokkenluiderszaken die wij begeleiden zeer divers zijn. Er valt echter wel een eerste beeld te geven.
Van de veertien klokkenluiders uit 2012 (zie ons jaarverslag) zijn er acht man en zes vrouw. Zij zijn voornamelijk tussen de 40 en 60 jaar oud en werkzaam in functies op hbo-niveau en hoger. Zij komen ongeveer even vaak uit de private, de publieke en de semipublieke sector. De klokkenluiders zijn overwegend werknemer van de organisatie waar zij een misstand vermoeden. Van de veertien klokkenluiders heb-

3 Uit het onderzoek 'Whistleblowing: the inside story. A study of the experiences of 1.000 whistleblowers', mei 2013, van the Greenwich University en de Engelse charity Public Concern at Work, een organisatie die ruim twintig jaar ervaring heeft met de advisering van zowel klokkenluiders als werkgevers, blijkt dat 83% van de klokkenluiders hun vermoeden van een misstand ten minste tweemaal intern ter sprake brengt; in 74% van die gevallen wordt volgens de melders niets gedaan aan de misstand.

ben er twaalf de misstand reeds binnen of buiten de organisatie gemeld (op het moment dat zij zich tot het Adviespunt hebben gewend). Van hen geven tien aan daar negatieve gevolgen van te hebben ondervonden. In ons jaarverslag over 2013 zullen we ingaan op het beeld van de klokkenluiders die zich in 2013 tot ons hebben gericht voor advies en ondersteuning.

Tot slot

Wij hebben in dit artikel een eerste beeld geschetst van 'de klokkenluider', de aard van de misstanden en de sectoren/branches waarover wij verzoeken om advies hebben ontvangen. Daarnaast hebben wij een indruk gegeven van de dagelijkse praktijk bij het Adviespunt Klokkenluiders.
Eind oktober 2013 staat het vervolg van de plenaire behandeling van het wetsvoorstel Wet Huis voor klokkenluiders gepland. Mocht het wetsvoorstel worden aangenomen, dan is het aan de ministers van BZK en SZW om te beslissen wat er gaat gebeuren met het Adviespunt Klokkenluiders. Vanuit de inmiddels door ons opgedane ervaring zijn wij van mening dat er een onafhankelijk advies- en verwijspunt voor klokkenluiders zou moeten blijven bestaan, omdat is gebleken dat klokkenluiders behoefte hebben aan onafhankelijke en laagdrempelige advisering.

Een luisterend oor

Het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid

G. de Graaf en K. Lasthuizen[*]

Er is momenteel veel discussie over het melden van misstanden binnen de overheid en hoe daarmee wordt en moet worden omgegaan. In deze discussie spelen klokkenluiders die naar buiten zijn getreden en externe meldpunten een grote rol; het functioneren van *interne* meldsystemen blijft vaak onderbelicht. Dat is opvallend, omdat we uit onderzoek weten dat vrijwel alle meldingen in Nederland door ambtenaren (eerst) intern worden gedaan – dat is volgens de meldprocedures ook voorgeschreven. Een goed functionerend intern meldsysteem – waarin de melder professioneel wordt behandeld – is dan ook van cruciaal belang. Het vermindert bovendien de noodzaak voor het doen van externe meldingen en stelt de overheidsorganisatie in staat om zelf de mogelijke misstanden in een zo vroeg mogelijk stadium te onderzoeken.
We tasten in het duister hoe goed de interne meldprocedures momenteel in Nederland functioneren. Wat we weten is dat in veel meldprocedures wordt aangestuurd op primair melden in de lijn, bij de direct leidinggevende of een hoger leidinggevende. Zo wordt de melding zo dicht mogelijk bij de bron gedaan, is de gedachte. In nagenoeg alle huidige meldprocedures wordt tevens een vertrouwenspersoon integriteit (VPI) genoemd. In de eerste klokkenluidersregeling binnen de

* Dr. Gjalt de Graaf is als universitair hoofddocent verbonden aan de onderzoeksgroep Quality of Governance van de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam (zie www.fsw.vu.nl/nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas/bestuurskunde/quality-of-governance). Dr. Karin Lasthuizen is als universitair hoofddocent verbonden aan de onderzoeksgroep Quality of Governance van de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Faculteit der Sociale Wetenschappen van de Vrije Universiteit Amsterdam (zie www.fsw.vu.nl/nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas/bestuurskunde/quality-of-governance). Dit artikel rapporteert over de belangrijkste resultaten van onderzoek dat werd verricht in opdracht van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK). Zie De Graaf e.a. 2013.

overheid – die voor de rijksoverheid – werd voor het eerst over een VPI gesproken. Sinds 1 mei 2003 zijn de sectoren Rijk, Defensie, Politie, Provincies, Gemeenten en Waterschappen op grond van de Ambtenarenwet verplicht om een klokkenluidersregeling te hebben (Spoor & Sinnema 2011). Al deze regelingen kennen een verplichting om een VPI aan te stellen.

Alhoewel leidinggevenden en VPI's vaak fungeren als eerste aanspreekpunt op het gebied van meldingen, weten we weinig over de wijze waarop ze aan die rol in de praktijk invulling geven en hoe hun rol door melders wordt ervaren. In de meldprocedure die geldt voor Rijk en politie, die model heeft gestaan voor vele meldprocedures binnen de overheid, is de wijze waarop de rol van de VPI wordt ingevuld op hoofdlijnen beschreven. Per overheidsorganisatie kan dit anders worden ingevuld.[1] De rol van de leidinggevenden is nauwelijks beschreven. Dit roept de vraag op, op welke verschillende wijzen deze rollen in de praktijk worden ingevuld, en – nog belangrijker – welke invulling het best werkt, ook met het oog op een goed functionerend stelsel voor het melden van misstanden dan wel integriteitsschendingen.[2] Hierbij zijn ook de ervaringen en beleving van ambtenaren zelf ten aanzien van het huidige meldsysteem binnen de overheid van groot belang.

Onderzoeksvraag en aanpak

De onderzoeksgroep Quality of Governance van de afdeling Bestuurswetenschap en Politicologie van de Vrije Universiteit Amsterdam heeft in 2012 in opdracht van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS) en het ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK) onderzoek verricht naar deze thematiek, waarbij de centrale onderzoeksvraag luidde: *Hoe functioneert het interne meldsysteem binnen de Nederlandse overheid, en welke verbeteringen zijn er (eventueel) mogelijk?*

Onder meldsysteem verstaan wij de wijze waarop binnen de organisatie het intern melden van een vermoeden van een integriteitsschending is georganiseerd. Van het meldsysteem maken regelingen (zoals de interne meldprocedure en richtlijnen voor VPI's) en de functiona-

1 Besluit melden vermoeden van misstand bij Rijk en Politie (Stb. 2009, 572).
2 Zie ook Handreiking vertrouwenspersonen integriteit, BIOS 2010.

rissen die een rol hebben bij het melden (bijvoorbeeld de VPI's of leidinggevenden) deel uit.
Om de onderzoeksvraag adequaat te kunnen beantwoorden zijn het onderzoek en het verslag hiervan opgesplitst in twee delen.
Ten eerste is een grootschalige survey uitgezet onder Nederlandse ambtenaren. Hierbij is gebruikgemaakt van het zogenoemde Flitspanel van BZK. In dit panel zijn 38.000 ambtenaren uit alle sectoren van het openbaar bestuur vertegenwoordigd, die een paar keer per jaar op vrijwillige basis meewerken aan Flitspanel-onderzoek. In september 2012 vond het onderzoek naar het interne meldsysteem van de overheid plaats, waarbij bijna 7.500 ambtenaren (ongeveer 20%) de enquête hebben ingevuld.
Ten tweede zijn 25 telefonische interviews gehouden met VPI's en vertegenwoordigers van interne meldpunten. Van de 25 respondenten hadden er 14 een opleiding bij het BIOS gevolgd. Uit het contactbestand van BIOS zijn willekeurig mensen benaderd. Daarnaast zijn willekeurig overheidsorganisaties benaderd met de vraag of een vertrouwenspersoon (VP) of medewerker van het meldpunt aan het onderzoek mee zou willen werken. Als leidraad voor de interviews is een vragenlijst gehanteerd met semi-open vragen, waarbij de gegeven antwoorden leidend waren voor de volgorde van de vragen. Bovendien is de eerdergenoemde survey gebruikt bij de analyse. Van de bijna 7.500 respondenten van de survey, bleken er 137 VPI te zijn. Deze respondenten hebben een eigen vragenlijst gekregen; veelal open vragen vergelijkbaar met de vragen die gesteld waren tijdens het telefonische interview. Deze deelenquête is apart geanalyseerd en naast de uitkomsten van de interviews gelegd.
De opbouw van dit artikel volgt deze tweedeling in het onderzoek. Eerst wordt gerapporteerd over de belangrijkste conclusies en aanbevelingen uit het enquêteonderzoek. Vervolgens staan de conclusies en aanbevelingen uit de interviews centraal.

Deelname aan de enquête en meldgedrag

Maar liefst 2.035 van de 7.315 ondervraagde ambtenaren (bijna 28%) geven aan dat zij zelf in de afgelopen twee jaar vermoedens hebben gehad van een misstand in hun werkomgeving. Dit geeft het belang van het onderzoek duidelijk aan. Helemaal als blijkt dat de huidige

Tabel 1 Redenen om (vermoede) misstand niet te melden (meerdere antwoorden mogelijk)

N=776	Wel
Ik vermoedde dat er toch niets mee zou worden gedaan	42,5%
Ik vond het niet ernstig genoeg	7,6%
Ik ben zelf niet direct bij de misstanden betrokken	14,8%
Ik heb geen vertrouwen in de persoon/instantie aan wie ik zou moeten melden	30,8%
Ik ben bang voor de negatieve gevolgen voor mij zelf	40,5%
Ik kan het goed met de pleger(s) vinden	2,4%
Ik maakte me zorgen over de gevolgen voor de pleger(s)	3,7%
Ik wil de positie van collega’s niet in gevaar brengen	10,4%
Het is mijn verantwoordelijkheid om de (vermoede) misstand af te handelen	1,5%
Ik had niet genoeg bewijsmateriaal	15,3%
Iemand anders had de misstand al gemeld	5,0%
De meldingsprocedure is omslachtig	2,2%
Mijn melding wordt (waarschijnlijk) niet anoniem behandeld, en dat vind ik wel noodzakelijk	17,4%
Mijn collega’s raadden af om de misstand te melden	8,9%
Ik wil mijn organisatie niet in een kwaad daglicht stellen	6,7%
Voor mij was de misstand zo afdoende afgehandeld/opgelost	3,5%
Anders	17,4%

interne meldprocedures lang niet overal op orde zijn: het blijkt dat relatief weinig ambtenaren (vermoede) misstanden melden bij de VPI (ongeveer 10%). Hierbij is het belangrijk om op te merken dat minder dan de helft van de ondervraagde ambtenaren ervan op de hoogte blijkt te zijn dat er een VPI aanwezig is in hun organisatie. Daarnaast weten de meeste respondenten niet of de organisatie voorziet in rechtsbescherming van melders en welke mogelijkheden er zijn om anoniem of vertrouwelijk te melden. Het niet op de hoogte zijn van de precieze werking van het interne meldsysteem lijkt het meldproces te belemmeren. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de redenen die respondenten opgeven om een door hun vermoede misstand *niet* te melden bij een daartoe aangewezen instantie (zie tabel 1).

Bovenaan staan het vermoeden dat met de melding toch niets wordt gedaan en de angst voor negatieve gevolgen voor henzelf, gevolgd

door geen vertrouwen in de persoon/instantie aan wie gemeld zou moeten worden. Ook het (waarschijnlijk) niet anoniem kunnen melden vormt voor een substantieel deel van de respondenten een reden om een vermoede misstand niet te melden. Uit bovenstaand beeld blijkt hoe belangrijk het is om het interne meldsysteem op orde te brengen, de bekendheid over de precieze werking in de organisatie te vergroten en vertrouwen te kweken in het integriteits- en meldsysteem.

Ervaringen van melders met de meldprocedures en -instanties

Aan de ondervraagde ambtenaren die een (vermoede) misstand (wel) hebben gemeld, is gevraagd hoe zij de meldprocedures en -instanties ervaren. Op de vraag hoe tevreden of ontevreden zij zijn over hoe er met hun melding is omgegaan, geven bijna vier op de tien respondenten een positief antwoord geeft een op de tien een neutraal antwoord; de helft van de melders geeft aan niet tevreden te zijn. Uit de toelichting op dit oordeel blijkt dat melders die tevreden zijn voornamelijk als reden aanvoeren dat de misstand waarover zij hebben gemeld op een adequate wijze is afgehandeld. Ontevreden zijn melders voornamelijk omdat het ongewenste gedrag van de pleger(s) niet is gestopt en omdat in hun beleving er geen of te weinig actie is ondernomen na het doen van de melding. Als reden wordt daarnaast aangevoerd dat er vaak te weinig of helemaal geen terugkoppeling is gegeven, dat zij niet voldoende op de hoogte zijn (gehouden) van de voortgang, dat het proces (te) lang wordt gevonden of dat zij zich niet serieus genomen voelen. Deze antwoorden geven nogmaals aan dat de omgang met de melding van belang is, niet alleen in feitelijke zin, maar ook ten aanzien van de beleving van medewerkers hierover.

Over de rol van de VPI

Aan de 112 respondenten die gemeld hebben bij de VPI binnen de organisatie is voorts een aantal stellingen voorgelegd die betrekking hebben op de ervaringen naar aanleiding van deze melding bij de VPI (zie tabel 2).

Tabel 2 De rol van de VPI

N=112	Mee eens	Tamelijk mee eens	Niet mee eens, niet mee oneens	Tamelijk mee oneens	Mee oneens
De VPI gaf mij informatie en advies over hoe te handelen	34,8%	33,0%	17,9%	7,1%	7,1%
De VPI bood mij ondersteuning	42,0%	25,9%	18,8%	7,1%	6,3%
De VPI heeft duidelijk gemaakt of ik vertrouwelijk kon melden en wat dat precies inhoudt	33,9%	33,0%	16,1%	9,8%	7,1%
De VPI heeft in mijn zaak bemiddeld	16,1%	14,3%	33,9%	12,5%	23,2%
De VPI bood mij bescherming tegen mogelijke negatieve gevolgen van mijn melding	16,1%	11,6%	33,9%	17,9%	20,5%
De VPI gaf duidelijke uitleg over wat mij te wachten stond in het meldproces	21,4%	17,0%	33,0%	16,1%	12,5%
De VPI hield mij op de hoogte van de voortgang van het meldproces	17,9%	18,8%	24,1%	18,8%	20,5%
De VPI zorgde voor voldoende nazorg na afloop van het meldproces	16,1%	11,6%	22,3%	23,2%	26,8%

Hieruit blijkt dat ongeveer twee derde van de respondenten het eens is met de stellingen dat de VPI informatie en advies gaf over hoe te handelen, ondersteuning bood en duidelijk heeft gemaakt of zij vertrouwelijk konden melden en wat dat precies inhoudt. Iets minder dan vier op de tien respondenten antwoorden instemmend dat de VPI ook duidelijke uitleg gaf over wat hun te wachten stond in het meldproces en de melder op de hoogte hield van de voortgang. Ruim een kwart van de respondenten is het eens met de stellingen dat de VPI bescherming bood tegen negatieve gevolgen van hun melding en dat de VPI voldoende nazorg bood na afloop van het meldproces. Opvallend is ten slotte dat ruim drie op de tien respondenten aangeven dat de VPI in hun zaak heeft bemiddeld.
Ten aanzien van de inbedding, taken en reputatie van de VPI binnen de organisatie komt in het algemeen de volgende beleving naar voren.

Ambtenaren die bekend zijn met de aanwezigheid van een VPI in hun organisatie laten zich over het algemeen positief uit over de VPI en zijn in meerderheid van mening dat de VPI in de organisatie als een meldpunt voor (vermoede) misstanden wordt gezien en/of als een klankbord voor advies ten aanzien van (vermoede) misstanden. Ook ziet ruim de helft de VPI als onderdeel van het bredere integriteitsbeleid en zijn zij tevreden over de laagdrempeligheid van de VPI. De zichtbaarheid en bekendheid van de VPI onder medewerkers binnen de organisatie scoren naar verhouding iets minder goed. Voorts is het voor een groot deel van de respondenten onduidelijk wat het verschil is tussen de VPI en andere meldpunten en valt op dat hoewel ambtenaren weten van het bestaan van een VPI in hun organisatie, dit niet hoeft te betekenen dat zij ook kennis hebben over wat deze precies doet.

Over de rol van leidinggevenden

De leidinggevende speelt een belangrijke rol in het interne meldsysteem: bij hem of haar wordt het vaakst gemeld, en in het verlengde hiervan bleek ook dat ambtenaren het meest waarschijnlijk bij de leidinggevende zullen melden wanneer zij te maken krijgen met misstanden of er een vermoeden van hebben. Meer dan de helft van de ondervraagde ambtenaren is tevreden over hun direct leidinggevende als het gaat om voorbeeldgedrag ten aanzien van integriteit, oog en oor hebben voor mogelijk ongewenst gedrag binnen de werkomgeving en een adequate reactie als zich een (vermoede) misstand in de organisatie heeft voorgedaan. Ook is een groot deel van mening dat hun leidinggevende zorgvuldig omgaat met zowel de melder als de pleger van een misstand. Veel respondenten zijn er niet van op de hoogte of hun leidinggevende bij een melding van een (vermoede) misstand in de regel een integriteitsfunctionaris of -instantie inschakelt, en het valt op dat twee op de tien van mening zijn dat de direct leidinggevende onvoldoende is toegerust om met een melding van een (vermoede) misstand om te gaan.
Hierover is aan leidinggevenden zelf een aantal aanvullende vragen voorgelegd. Hieruit blijkt dat driekwart van de leidinggevenden niet op een aanvullende of specifieke manier is voorbereid op hun rol als meldpunt. Voorts heeft minder dan 10% van de leidinggevenden een cursus of training gevolgd, aan intervisie of intercollegiaal overleg deelgenomen, dan wel specifieke informatie of instructies ontvangen

van de werkgever. Dit is opvallend, temeer omdat ook leidinggevenden een grote rol voor zichzelf weggelegd zien als intern meldpunt. Hoewel (bijna) de helft van de leidinggevenden regelmatig duidelijk maakt dat hun ondergeschikten ook bij een ander meldpunt in de organisatie terecht kunnen, zoals bijvoorbeeld een VPI, heeft de meerderheid van de leidinggevenden het liefst dat zij in eerste instantie worden ingelicht en zouden zij het bovendien vervelend vinden als zij niet op de hoogte zouden zijn van een melding van een (vermoede) misstand in hun afdeling of team.

Over de rol van de organisatiecultuur

Ook een gezonde organisatiecultuur is van groot belang voor het goed functioneren van het interne meldsysteem in de organisatie. Naar voren komt dat het melden van een (vermoede) misstand buiten de groep van collega's en de leidinggevende om over het algemeen niet aanvaardbaar wordt gevonden. Een groot deel van de ondervraagde ambtenaren vindt niet dat er sprake is van een organisatiecultuur waarin melden wordt aangemoedigd en het melden van misstanden de melder in dank wordt afgenomen. Het beeld dat verder uit de antwoorden naar voren komt, is dat respondenten niet zo goed weten wat er gebeurt buiten de eigen werkomgeving na het doen van een melding, binnen het meldproces zelf, bijvoorbeeld of er bij een melding een integriteitsfunctionaris of -instantie wordt ingeschakeld en hoe het management reageert op een (vermoede) misstand. Dit blijkt ook uit het feit dat het voor meer dan de helft van de ondervraagde ambtenaren niet precies duidelijk is waar iemand in de organisatie een (vermoede) misstand kan melden.

Verbeterpunten

Het belangrijkste verbeterpunt dat wordt aangedragen door de ondervraagde ambtenaren is het geven van een grotere bekendheid aan de procedures rondom het melden van misstanden en aan de betrokken meldinstantie. Het feit dat vele respondenten tevens aangeven dat zij naar hun idee niet voldoende op de hoogte zijn om de vraag te beantwoorden, wijst eigenlijk ook in deze richting. Daarnaast wordt door een substantiële groep een betere bescherming van de melder

genoemd. Daarmee samenhangend wordt regelmatig de wens uitgesproken voor een onafhankelijke, zelfstandige en/of externe meldinstantie. Breder, maar ook vager, wordt soms aangegeven dat een cultuuromslag nodig is.
Ook aan leidinggevenden, vertrouwenspersonen ongewenste omgangsvormen (VPOO's) en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en ondernemingsraad (OR-)leden is gevraagd hoe zij de huidige situatie van de interne meldprocedures in de organisatie beoordelen. Het belangrijkste verbeterpunt dat (ook) door hen wordt genoemd, is dat er meer bekendheid met de procedures en de meldinstanties dient te komen. Dit kan ook de drempel verlagen om (vermoede) misstanden te melden. Hierbij zijn ook de bescherming van en het waarborgen van anonimiteit voor melders twee belangrijke aandachtspunten. Ten aanzien van het proces na de melding dient er volgens leidinggevenden en de andere meldpunten meer garantie te worden gegeven dat de aangegeven misstand ook daadwerkelijk onderzocht gaat worden, waarbij voldoende terugkoppeling een belangrijk aandachtspunt vormt. Een relatief grote groep van leidinggevenden, VPOO's en integriteitsfunctionarissen, personeelsfunctionarissen en OR-leden geeft overigens aan dat er volgens hen geen (duidelijk) protocol is voor het melden van misstanden en dat er in hun organisatie onduidelijkheid bestaat onder werknemers over waar zij kunnen melden in hun organisatie. Binnen deze groep wordt gepleit voor één centraal meldpunt, in plaats van meerdere meldpunten. Dit hangt samen met een door sommigen expliciet uitgedrukte zorg of een (intern) meldpunt voldoende onafhankelijk van het (hogere) management kan opereren.

Conclusies en aanbevelingen uit het kwalitatief onderzoek

Wat direct opviel bij de analyse van de interviews met VPI's en vertegenwoordigers van interne meldpunten was de enorme verscheidenheid in de wijze waarop overheidsorganisaties invulling hebben gegeven aan de inrichting van hun interne meldsysteem. Belangrijkste conclusie van dit deel van het onderzoek is het belang van een meldsysteem als onderdeel van een integraal integriteitsbeleid van een overheidsorganisatie. De precieze invulling kan verschillen, *zolang integriteit in het algemeen en melden in het bijzonder maar de aan-*

dacht krijgen. Het belang van meer helderheid over het meldsysteem bleek al uit het enquêteonderzoek.
In elke organisatie gaat er wel eens iets mis. Daarom is het van belang dat datgene wat misgaat niet alleen gemeld wordt, maar dat er vervolgens ook adequaat met de melding en de melder wordt omgegaan. De (emotionele) drempels om een melding te doen zijn vaak hoog. Het belangrijkste is dus uiteindelijk die drempels zo laag mogelijk te maken. In het algemeen is het de taak van leidinggevenden om te weten wat er speelt en de drempel voor het bespreekbaar maken van problemen en melden van misstanden zo laag mogelijk te maken en goed weten op te schalen als ze het zelf niet kunnen of mogen oplossen. Ze moeten zeker *niet* uitstralen dat ze bij een melding met een probleem worden opgezadeld waar ze niet op zitten te wachten. Als de VP's zich gesteund weten door hun leidinggevenden, komt dit, zoals valt te verwachten, de positie van de VP's en de effectiviteit van het integriteitsbeleid ten goede.
Over het algemeen hebben organisaties die het minste aandacht hebben voor vertrouwenspersonen en de meldprocedure – bijvoorbeeld doordat de VPI weinig tijd voor zijn/haar werkzaamheden kan vrijmaken of doordat er op het totaal aantal werknemers weinig VPI's beschikbaar zijn – ook het minste aantal meldingen. In die zin is aandacht voor de VPI in de organisatie een graadmeter voor hoe serieus het integriteitsbeleid in de organisatie wordt genomen. Daarbij gaat het er niet om of er veel of weinig op papier is vastgelegd door de organisatie. Papieren regelingen alleen lossen niets op; dat doen uiteindelijk de vertrouwenspersonen zelf. Hierbij zijn de organisatiecultuur ten aanzien van integriteit en het meldsysteem van groot belang. Een goed meldsysteem verhoogt het aantal meldingen. Als de VPI wordt aangesteld louter omdat het een verplichting is en de VPI verder geen instructies krijgt en niet of nauwelijks wordt geëvalueerd, duidt dat op een cultuur waar het thema integriteit niet hoog op de agenda staat. In een dergelijke cultuur wordt minder gemeld en wordt een VPI minder vaak opgezocht om twijfels te bespreken. Het valt te verwachten dat in een dergelijke cultuur meer schendingen ongestoord plaatsvinden.

Over de rol van de VPI

De voornaamste invulling van de rol van de VP in de praktijk is die van klankbord, gevolgd door adviespunt. VPI's worden door werknemers

benaderd over een breed scala aan onderwerpen. Het is vervolgens aan de VPI om te bepalen of het werkelijk een integriteitskwestie betreft. De meeste tijd van de VPI gaat dan ook zitten in het voeren van gesprekken. Daarbij gaat het erom een luisterend oor te bieden. Ongeveer de helft van de VP-respondenten is alleen VPI, de andere helft is ook vertrouwenspersoon voor ongewenste omgangsvormen, de hier genoemde VPOO+I. Als voordeel van de combinatiefunctie wordt vaak gezien dat het makkelijker is voor medewerkers om één loket te hebben. Omdat er in één kwestie vaak zowel I- als OO-elementen zijn, is het voor de VP ook makkelijker. Anderzijds worden OO en I ook als verschillende soorten integriteitsproblemen gezien, waar de VP anders mee omgaat, of om moet gaan. Bij de OO-kwesties is in eerste instantie de medewerker zelf de benadeelde partij en niet de organisatie; bij I-kwesties is de organisatie juist vaak de benadeelde partij. Bij OO is de medewerker die op gesprek komt bij de VP dus vaak ook zelf betrokken. De VPOO+I's proberen eerst helder te krijgen om welke van de twee typen schendingen (OO of I) het gaat. Daarbij moet worden opgemerkt dat de scheidslijnen niet altijd helder zijn en dat een en ander vaak door elkaar heen loopt. Al met al bevelen we aan om kwesties aangaande integriteit (I) en aangaande ongewenste omgangsvormen (OO) onder te brengen bij een enkele vertrouwenspersoon. Verder moet een VP niet te snel een zaak als arbeidskwestie (A) bestempelen en naar bijvoorbeeld personeelszaken doorsturen, maar eerst goed kijken of er toch geen integriteitskwesties spelen waarbij de VP een rol kan spelen.

Spagaat

Vertrouwenspersonen bevinden zich soms in een spagaat tussen het organisatiebelang en het belang van de potentiële melder. Uiteindelijk is het van belang dat (de top van) de organisatie de VPI het vertrouwen geeft om een juiste inschatting van de situatie te maken en zich realiseert dat daarbij het belang van de melder/werknemer voor de VPI zwaar moet wegen. Over het algemeen geldt dat de VPI meer naar de melder op kan schuiven; zo wordt ook meer recht gedaan aan de 'vertrouwens'-verwachtingen die de functie oproept. De term vertrouwen in de 'vertrouwenspersoon' kan in het geval van I misleidend werken, omdat de VPI geen absolute vertrouwelijkheid kan garanderen over al hetgeen een medewerker komt vertellen. De vertrouwelijkheid speelt

op twee niveaus: het vertrouwelijk houden van informatie en het vertrouwelijk houden van de identiteit van de medewerker. Hoewel kwesties waarin de vertrouwelijkheid niet kan worden gegarandeerd in verhouding niet vaak voorkomen – het gaat dan namelijk om ernstige strafbare gedragingen (ambtsmisdrijven) – blijken deze kwesties voor veel VP's een lastig punt te zijn. De grenzen aan de vertrouwelijkheid worden ook door verschillende VP's anders ingevuld. De toezegging van vertrouwelijkheid door de VP is vaak ruimer dan de wet op dit punt toestaat. Ambtenaren zijn verplicht aangifte te doen van ambtsmisdrijven, en moeten vermoedens dus op zijn minst intern melden zodat het bevoegd gezag de beslissing kan nemen of hier aangifte van moet worden gedaan. VP's zijn ambtenaren, dus deze wettelijke verplichting rust onverkort op hen; ze hebben ook geen verschoningsrecht. Dit betekent dat als zij worden opgeroepen door een rechter, zij moeten vertellen wat zij van medewerkers hebben vernomen. Voor de gemiddelde VP blijkt het lastig om een goede invulling te geven aan het bepalen en het bespreken van de grenzen aan de vertrouwelijkheid die ze kunnen bieden. Vaak weten ze niet precies in welke gevallen ze gehouden zijn om de vertrouwelijkheid te doorbreken. Dit kan ertoe leiden dat ze kwesties doormelden tegen de zin van een medewerker terwijl dit niet had gehoeven, of zaken *niet* doormelden terwijl dit juridisch juist wel had gemoeten. VP's zijn hiervan lang niet altijd goed op de hoogte en kunnen dit mede daardoor niet goed uitleggen aan de medewerkers die bij hen op gesprek komen. Dit kan wantrouwen opleveren en heeft het risico van een vertrouwensbreuk.

Tot slot: over de rol van leidinggevenden

In alle officiële meldprocedures wordt aangestuurd op primair melden in de lijn, bij de direct leidinggevende of een hoger leidinggevende. Zo wordt de melding zo dicht mogelijk bij de bron gedaan. Als de potentiële melder dat echter om wat voor reden dan ook niet kan of niet prettig vindt, moet er een andere meldmogelijkheid zijn. Als een melder niet bij de leidinggevende wil of kan melden, ligt een gesprek met de VPI voor de hand. De VPI moet dan niet de rol aannemen van degene die de vermoede misstand onderzoekt. Dat blijkt een misverstand die de benaming 'meldpunt' vaak oproept; in een rol als onderzoekende instantie moet neutraliteit juist vooropstaan. Als de VPI als 'meldpunt'

wordt beschouwd, houdt dit in dat hij of zij na de melding met het bevoegd gezag of een centraal meldpunt contact opneemt en de melding en de melder naar dit bevoegd gezag of meldpunt doorgeleidt. Een organisatie kan (zoals hierboven genoemd) een centraal meldpunt hebben, zeker bij grotere organisaties; uit het enquêteonderzoek bleek immers het belang om deze meldfunctie zo onafhankelijk mogelijk van het management te plaatsen. Anders moet in ieder geval heel duidelijk zijn binnen de organisatie wie het bevoegd gezag is dat het onderzoek uitvoert; daar moet ook rechtstreeks gemeld kunnen worden. Als algemene aanbeveling geldt dat de VPI in een zo vroeg mogelijk stadium de potentiële melder duidelijk maakt dat er grenzen zijn aan de vertrouwelijkheid en anonimiteit, en waar die precies liggen.

Literatuur

De Graaf e.a. 2013
G. de Graaf, K. Lasthuizen, T. Bogers, B. ter Schegget e.a., *Een luisterend oor. Onderzoek naar het interne meldsysteem integriteit binnen de Nederlandse overheid*, Vrije Universiteit Amsterdam 2013.

Spoor & Sinnema 2011
S. Spoor & E. Sinnema, 'De vertrouwenspersoon integriteit in spagaat', in: S. Verheij & E. Karssing (red.), *Jaarboek integriteit*, Den Haag: BIOS 2011, p. 58-67.

Over motieven voor het melden van misstanden

Een kwalitatief onderzoek binnen het Belgische federale politiekorps

*K. Loyens**

De literatuur rond klokkenluiden heeft weinig oog voor de diversiteit aan motieven voor het melden van onethisch gedrag in organisaties. Verschillende auteurs gaan ervan uit dat de beslissing om de klok te luiden doorgaans genomen wordt vanuit altruïstische motieven of een hoger moreel doel. Evans (2008, p. 270) neemt dit zelfs op als centrale kenmerk in zijn definitie van klokkenluiden, namelijk meldingsgedrag dat gebeurt vanuit 'a sense of righteousness and a belief in self-sacrifice for the common good'. Ook Bowie en Duska (1990), De Maria (1999) en De George (geciteerd in Elliston e.a. 1985) geven aan dat er enkel sprake is van klokkenluiden als het gebeurt vanuit een hoger moreel doel. Hoewel Dozier en Miceli (1985) aangeven dat egoïstische motieven (zoals het vermijden van beschuldigingen van medeplichtigheid bij het gedrag) vaak wel een rol spelen, moet ook volgens hen steeds sprake zijn van een combinatie met altruïstische motieven. De Graaf (2010) kwam in zijn empirische studie in de Nederlandse publieke sector tot de conclusie dat diverse motieven ten grondslag kunnen liggen aan klokkenluiden, zoals een sterk gevoel van rechtvaardigheid, het groepsbelang, maar ook zelfbescherming in de zin van vermijden dat men zelf gestraft wordt als men niet meldt.
Dit artikel wil een bijdrage leveren aan deze literatuur door op meer theoretisch gefundeerde wijze de diversiteit aan motieven voor meldingsgedrag[1] in kaart te brengen, en bovendien na te gaan wat de dieperliggende oorzaken zouden kunnen zijn voor elk type meldingsgedrag. Hiervoor wordt een beroep gedaan op het theoretisch kader

* Dr. Kim Loyens is universitair docent Criminologie aan de Universiteit Utrecht en plaatsvervangend docent Criminologie aan de KU Leuven.

1 Deze bijdrage focust enkel op het intern melden van onethisch gedrag.

'grid-group cultural theory' (hierna: culturele theorie). Dit kader vertrekt van de basisassumptie dat de manier waarop personen zich in een organisatie gedragen in sterke mate bepaald wordt door de cultuur van die organisatie. De culturele theorie wordt in deze bijdrage toegepast op het thema klokkenluiden om te tonen hoe deze kan leiden tot meer diepgaand inzicht van meldingsgedrag in organisaties. Dit wordt niet enkel theoretisch toegelicht, maar ook geïllustreerd aan de hand van een empirische studie binnen de Belgische federale gerechtelijke politie.

Culturele theorie als kader voor onderzoek naar meldingsgedrag

Hieronder wordt de culturele theorie in de eerste plaats voorgesteld als een typologie met vier types, waarna geïllustreerd wordt hoe deze vier types zich kunnen verhouden tot meldingsgedrag in organisaties.

De culturele theorie als een typologie

De culturele theorie is ontwikkeld door antropologe Mary Douglas (1978), maar werd nadien toegepast in diverse onderzoeksdomeinen, zoals bestuurskunde (Jensen 1998; Hood 1998; Maesschalck 2004), criminologie (Vaughan 2002), beleidsevaluatie (Bovens & Trappenburg 2006) en organisatiewetenschap (Rayner 1986; Breed 2007; Loyens 2013a). De culturele theorie is in de eerste plaats een typologie met twee dimensies, 'grid' en 'group'. 'Grid' staat voor de mate waarin formele regels en procedures bepalend zijn voor het handelen van individuen (Thompson e.a. 1990). 'Group' verwijst naar de mate waarin lidmaatschap van een groep het handelen van individuen bepaalt (Hood 1998). De combinatie van beide dimensies – die elk laag of hoog kunnen zijn – leidt tot vier types, namelijk hiërarchie, egalitarisme, individualisme en fatalisme (zie tabel 1). Elk van deze types wordt hieronder beknopt toegelicht.
In het hiërarchische type zijn beide dimensies hoog. Regels en procedures bepalen welke positie(s) individuen innemen in een organisatie, en de groepsbetrokkenheid verschaft de nodige legitimiteit voor deze stratificatie (Loyens 2013b). Het centrale uitgangspunt is dat iedereen zijn of haar plaats (met bijhorende verantwoordelijkheden) heeft, kent en aanvaardt in de organisatie, wat leidt tot controleerbaar en routine-

Tabel 1 Vier types van meldingsgedrag in de culturele theorie, gebaseerd op Loyens (2013b)

	'Group' laag	**'Group' hoog**
'Grid' hoog	**Fatalisme** *Centrale idee*: individuen worden beperkt door een systeem van regels waarop zij zelf geen vat hebben. *Risico* op inertie en gebrek aan bereidheid om te plannen of voorzorgsmaatregelen te nemen. *Meldingsgedrag*: je kunt niet anders dan melden, want anders kom je zelf in de problemen.	**Hiërarchie** *Centrale idee*: regels bepalen wie welke rol(len) en verantwoordelijkheden opneemt in de groep; sterke stratificatie. *Risico* op overdreven vertrouwen in procedures, regels en hiërarchische structuur. *Meldingsgedrag*: het is je taak en verantwoordelijkheid om te melden volgens de voorgeschreven procedures.
'Grid' laag	**Individualisme** *Centrale idee*: individuen handelen als ondernemers in een competitieve omgeving. *Risico* op chaos en anarchie door een gebrek aan samenwerking en te weinig aandacht voor het collectieve belang. *Meldingsgedrag*: je moet dit enkel melden als het in je eigen belang is; opportunistisch meldingsgedrag.	**Egalitarisme** *Centrale idee*: iedereen is gelijk en moet samenwerken voor het belang van de groep. *Risico* op inefficiënte besluitvorming en *in extremis* het uiteenvallen van de groep door onvermogen om tot consensus te komen. *Meldingsgedrag*: je moet dit melden, want het gedrag is nefast voor het belang van de groep; de 'rotte appel' moet eruit.

matig gedrag (Rayner 1986). Dit type kan echter leiden tot overdreven vertrouwen in regels en procedures, omdat de wereld niet volledig controleerbaar is en procedures niet alle problemen kunnen oplossen.
In het egalitaristische type is 'grid' laag en 'group' hoog. Conflicten worden niet opgelost aan de hand van regels of procedures, maar wel door te overleggen in de groep. Loyaliteit en solidariteit zijn de belangrijkste waarden en individueel belang is ondergeschikt aan het groepsbelang (Breed 2007). Consensus is echter niet altijd haalbaar en het hardnekkig streven ernaar kan leiden tot inefficiënte besluitvorming of zelfs het uiteenvallen van de groep (Jensen 1998).
In het individualistische type zijn beide dimensies laag. Dit type kan worden omschreven als een markt die beheerst wordt door concurrentie tussen individuen die hun eigenbelang nastreven (Hood 1998). Het ontwikkelen van persoonlijke vaardigheden om de eigen prestaties – en dus ook de eigen status – te vergroten staat centraal in deze subcultuur. Samenwerking met anderen gebeurt in een-op-eenrelaties,

waarin de beste onderhandelaar wint. Onbeperkt individualisme kan echter leiden tot anarchie en chaos (Thompson e.a. 1990).
Het fatalistische type wordt ten slotte gekenmerkt door een hoge mate van ‘grid’ en een lage mate van ‘group’. Het centrale uitgangspunt is dat individuen het gevoel hebben beperkt te worden door regels en procedures, zonder dat ze er enige vat op hebben (Vaughan 2002). De regels missen legitimiteit en soms zelfs enige logica. Dit type wordt beschouwd als een loterij waarin onvoorspelbaarheid en willekeur troef zijn en geluk bepaalt of je overleeft of niet (Loyens 2013b).

Een diversiteit aan motieven en drijfveren voor meldingsgedrag

De culturele theorie lijkt een interessante inspiratiebron te zijn voor het in kaart brengen van motieven of drijfveren voor het melden van onethisch gedrag in organisaties. De theorie werd al door Evans (2008) toegepast op het thema klokkenluiden. Hij onderscheidde daarbij één type meldingsgedrag (egalitarisme) en drie types zwijggedrag (hiërarchie, individualisme en fatalisme). Deze operationalisering van de theorie sluit aan bij zijn definitie van klokkenluiden, die, zoals hiervoor omschreven, ‘a sense of righteousness’ als centraal kenmerk vooropstelt (Evans 2008, p. 270). Ook Hood (1998) beschouwt klokkenluiden als één soort van egalitaristische reactie op mismanagement. Deze bijdrage vertrekt echter van een andere benadering. De centrale doelstelling is namelijk om de diversiteit aan motieven voor meldingsgedrag in kaart te brengen en dus niet enkel te focussen op klokkenluiden vanuit een hoger moreel doel. Dit type meldingsgedrag wordt in deze bijdrage dus beschouwd als slechts één van de vier manieren om onethisch gedrag in organisaties aan te kaarten. Daarnaast zijn er nog drie andere types van meldingsgedrag, die gebeuren vanuit minder altruïstische motieven.

In het hiërarchische type zijn regels en procedures uitermate belangrijk, evenals individuele verantwoordelijkheden. Hierbij aansluitend zal meldingsgedrag in dit type wellicht enkel gebeuren als men het als zijn rol of verantwoordelijkheid beschouwt om onethisch gedrag in de organisatie aan te kaarten. Medewerkers die onethisch gedrag zien, zouden aldus dit type eerst nagaan of er op dit vlak bepaalde voorgeschreven regels bestaan (bijv. de vermelding in de deontologische code dat elk lid van de organisatie onethisch gedrag moet melden aan

een leidinggevende). In het hiërarchische type kan dus voornamelijk meldingsgedrag via formele kanalen, zoals een klokkenluidersregeling of de hiërarchische lijn, worden verwacht.
Het egalitaristische type stelt het groepsbelang of hogere morele principes voorop. Ook het meldingsgedrag zal dus wellicht enkel gebeuren als men hiermee het algemeen belang of het groepsbelang op het oog heeft. Dit sluit sterk aan bij Evans' (2008) definitie van klokkenluiden.
In het individualistische type is er vooral sprake van onderlinge concurrentie tussen individuen die handelen vanuit eigenbelang. Toegepast op klokkenluiden kan in dit type vooral meldingsgedrag worden verwacht dat gebeurt vanuit opportunistische motieven. Dan wordt onethisch gedrag enkel gemeld als het in het belang is van de melder. Dit soort meldingsgedrag lijkt in bepaalde mate overeen te stemmen met de bevinding van King en Hermodson (2000) in eerder empirisch onderzoek, dat medewerkers soms via meldingsgedrag hun kansen op promotie wilden optimaliseren.
Het fatalistische type wordt gekenmerkt door achterdocht en wantrouwen tussen personen. Omdat regels op willekeurige wijze kunnen worden toegepast, is er een gebrek aan voorspelbaarheid. In dit type kan dus meldingsgedrag worden verwacht dat gebeurt vanuit een soort paniekreactie om zichzelf in te dekken. Men wil vermijden zelf beschuldigd te worden van het gedrag, terwijl men er geen (of slechts een beperkte) rol in heeft gehad. Dit soort klokkenluiden vertoont kenmerken van het defensieve meldingsgedrag waar De Graaf (2010) naar verwijst. De melder is in dat geval bang dat als het onethisch gedrag zal worden ontdekt zonder dat hij het heeft gemeld, hij zelf bestraft zal worden omdat hij op de hoogte was van het onethisch gedrag maar het niet naar buiten heeft gebracht. Ook Jubb (1999) spreekt over klokkenluiden met het centrale motief om beschuldigingen van medeplichtigheid te vermijden en dus het eigen vel te redden.

Meldingsgedrag bij de Belgische federale gerechtelijke politie

Na de theoretische 'vertaling' van de culturele theorie naar klokkenluiden blijft de vraag of en in welke mate dergelijke types van meldingsgedrag voorkomen in organisaties. Dit was ook een van de centrale vragen in het doctoraatsonderzoek *Integriteit in veiligheid*, dat bestudeerde hoe politieambtenaren en arbeidsinspecteurs omgaan met

morele dilemma's (bijv. regels volgen of niet, onethisch gedrag van collega's melden of niet; Loyens 2012). Deze bijdrage focust enkel op het klokkenluidersdilemma binnen de politie. Hieronder wordt eerst de onderzoeksopzet toegelicht, waarna wordt ingegaan op de vraag of het meldingsgedrag van de respondenten in verband kan worden gebracht met de vier types in de culturele theorie.

Onderzoeksopzet

Er werd gebruikgemaakt van een kwalitatieve gevalstudie in de Belgische federale gerechtelijke politie. Volgens de Wet op de Geïntegreerde Politie is de federale politie verantwoordelijk voor gespecialiseerde en bovenlokale politiezorg, en staat de lokale politie in voor basispolitiezorg.[2] Concreet betekent dit dat de federale gerechtelijke politie gespecialiseerde onderzoeken doet naar georganiseerde en zware criminaliteit. De federale gerechtelijke politie bestaat uit zes centrale directies in Brussel en 27 gedeconcentreerde directies (dat wil zeggen één per gerechtelijk arrondissement).[3] Het empirisch onderzoek vond plaats in twee rechercheteams (bestaande uit tien à vijftien rechercheurs) ter bestrijding van mensenhandel en mensensmokkel in twee gedeconcentreerde directies van de federale gerechtelijke politie, respectievelijk in een middelgroot en een groot gerechtelijk arrondissement in Vlaanderen.[4]
De dataverzameling in deze studie gebeurde aan de hand van observaties, informele conversaties, diepte-interviews en documentenanalyse gedurende de periode september 2009 tot en met mei 2011. De observaties en informele conversaties waren erop gericht om het gedrag van respondenten bij een moreel dilemma na te gaan en om op basis daarvan met hen in gesprek te gaan over de motieven voor dit gedrag, het besluitvormingsproces dat eraan voorafging en hun inschatting van de impact van de organisationele context op hun beslissingen. Dit werd samengevat in gedetailleerde veldnotities. Vervolgens vonden 21 diepte-interviews plaats, waarin het besluitvormingsproces gereconstrueerd werd in morele dilemma's die de respondenten ervaren

2 Art. 3 Wet 7 december 1998 tot organisatie van een geïntegreerde politiedienst, gestructureerd op twee niveaus, B.S. 5 januari 1999.
3 Zie www.polfed-fedpol.be/org/org_dgj_nl.php.
4 Om de anonimiteit van de respondenten te garanderen wordt geen precieze informatie gegeven over de grootte en samenstelling van de rechercheteams, noch over de gerechtelijke arrondissementen waartoe ze behoren.

hadden toen de onderzoeker niet aanwezig was. Indien mogelijk werden dezelfde situaties besproken met verschillende betrokkenen afzonderlijk, wat leidde tot een vollediger beeld van de casussen. De interviews werden opgenomen en nadien *verbatim* uitgetypt. De documentenanalyse was er ten slotte op gericht om bijkomende informatie te verzamelen betreffende de organisationele context. De combinatie van deze drie dataverzamelingsmethoden leidde tot rijke data die geanalyseerd werden aan de hand van de software Nvivo via *topic*-codering en analytische codering (Richards & Morse 2007). Aan de hand van een gedetailleerd codeerschema werden de door de respondenten aangehaalde motieven voor meldingsgedrag in verband gebracht met de hierboven beschreven culturele theorie.[5] Vervolgens werd de techniek van 'process-tracing' gebruikt om het morele beslissingsproces van de respondenten te analyseren (George & Bennett 2005). Hoewel op basis van dit empirisch onderzoek uiteraard geen veralgemeenbare uitspraken kunnen worden gedaan voor meldingsgedrag van politieambtenaren in de federale politie, kan op basis van een grondige analyse van de data wel meer diepgaand inzicht worden verworven in het besluitvormingsproces van de respondenten.

Meldingsgedrag van federale rechercheurs: een illustratie

Er werden in dit onderzoek in totaal 183 morele dilemma's van politieambtenaren geanalyseerd, waarvan 22 betrekking hadden op beslissingen om al dan niet over te gaan tot het melden van onethisch gedrag door collega's. De respondenten vermeldden drie manieren om te reageren op onethisch gedrag van collega's: melden aan de leidinggevende (7 van 22), het aanspreken van de collega op het onethisch gedrag (5 van 22) en zwijgen (10 van 22). In deze bijdrage focussen we op de zeven situaties waarin het onethisch gedrag werd gemeld aan de leidinggevende.
In beide rechercheteams worden voorbeelden gegeven van meldingsgedrag dat erop gericht is het eigen hachje te redden. Men wil dan vooral vermijden dat men zelf beschuldigd wordt van medeplichtigheid of disproportioneel wordt gestraft, terwijl men niet alleen verant-

5 Hoewel de onderzoeker tijdens de data-analyse bewust openstond voor motieven die niet aansloten bij de vier types in de culturele theorie, werden deze niet gevonden. Soms was er wel sprake van een combinatie van twee types, wat een hybride beslissing genoemd wordt.

woordelijk was voor het foutief gedrag. Dit toont gelijkenissen met het fatalistische type. Een rechercheur in het eerste rechercheteam verwijst naar een verhoor door hem[6] en een collega. De verdachte wordt op een bepaald moment vrij hardhandig aangepakt door de collega, waarop de respondent deze persoon apart neemt en duidelijk maakt dat dit moet stoppen. Als het verhoor verdergaat, blijft de collega de verdachte echter incorrect behandelen, waarop de respondent beslist om het voorval te melden aan de leidinggevende. De respondent geeft aan normaal 'geen bazenloper' te zijn. Hij moest op dat moment echter wel iets ondernemen, zo vertelt hij, om nadien niet zelf beschuldigd te worden van medeplichtigheid, terwijl hij het foutieve gedrag net wilde stoppen. Hij verwoordt het als volgt:

> '(...) die was helemaal uit de bol gegaan. En dat pik ik niet zoiets (...). En dan heb ik de baas erbij geroepen. (...) Ja om te vermijden natuurlijk dat er achteraf... Als die verdachte dat gaat vertellen tegen de onderzoeksrechter dan komt dat niet naar ons. Dat gaat naar mijn baas. (...) En ik wil hebben dat de baas eerst weet wat er gebeurd is (...). En dan achteraf zijn we te weten gekomen dat inderdaad de onderzoeksrechter op de hoogte was van de zaak. Dus die verdachte is dat inderdaad gaan vertellen (...).'

Een andere rechercheur in het eerste rechercheteam verwijst naar een gelijksoortige situatie. Ook hier behandelt een collega-rechercheur een verdachte tijdens een verhoor op een te hardhandige wijze. Ook al zijn in dit geval eveneens derden betrokken (zoals in de vorige casus), de collega die getuige is van dit voorval besluit om het niet te melden aan de leidinggevende. De twee rechercheurs komen immers na overleg tot een meer 'creatieve' oplossing. Enerzijds beseffen ze dat ze, om zelf niet gestraft te worden, het voorval moeten opnemen in het proces-verbaal. De verdachte zal het immers waarschijnlijk melden aan de onderzoeksrechter. Anderzijds zien ze echter de kans om het verhaal naar hun hand te zetten door in het proces-verbaal te vermelden dat de verdachte verzet vertoonde tijdens het verhoor, waardoor de verhoorders zich bedreigd voelden en hem vervolgens via licht geweld weer op zijn stoel zetten. Deze beslissing zou kunnen worden omschreven als hybride, bestaande uit fatalistische en individualistische aspecten. Fatalisme blijkt dan uit het besef dat men het wel moet

6 Om de anonimiteit van de respondenten te garanderen worden systematisch mannelijke voornaamwoorden gebruikt, ook al betreft het vrouwelijke respondenten.

melden omdat het anders via de verdachte en de onderzoeksrechter toch ter ore van de leidinggevende zal komen, terwijl individualisme tot uiting komt in de beslissing om het verhaal te verdraaien (door uitlokking te insinueren), zodat ze er zelf voordeel uit halen. De respondent geeft aan dat als rechercheurs licht geweldsgebruik toegeven, ze doorgaans op hun woord geloofd worden. Deze casus bevestigt wat een andere respondent in hetzelfde team stelt: 'Papier is gewillig', verwijzend naar de grote mate van flexibiliteit die men heeft om feiten te reconstrueren in een proces-verbaal.
Ook in het tweede rechercheteam wordt een voorbeeld gegeven van meldingsgedrag om het eigen vel te redden. Het betreft een situatie tijdens een rogatoire commissie, die door de respondent en een collega deels opgevat wordt als een 'snoepreisje'. Concreet doet men tijdens dit buitenlands onderzoeksverblijf enkele toeristische uitstappen, die men nadien als werktijd invoert in het registratiesysteem. Hoewel tijdens de terugreis afspraken worden gemaakt om elkaar in te dekken bij eventuele lastige vragen van het management, besluit een van hen toch melding te maken van dit 'incident' bij de directeur om een zware sanctie te vermijden, mocht de ware toedracht later aan het licht komen. In een informeel gesprek met de onderzoeker geeft de respondent aan dat melden op dat moment de enige optie was om erger te voorkomen, ook al heeft dit de relatie met de collega ernstige schade toegebracht. Dit blijkt uit de manier waarop de collega de respondent later in een interview beschrijft:

> '(...) ik noem [mijn collega] altijd een egel. (...) Die schermt zichzelf heel goed af. Die zet zijn hoorntjes uit om niet gekwetst te raken. Dat is een beetje angst hebben, een angstreactie. En achteraf beseft [mijn collega] wel dat hij fout is, maar dan is het onheil al gebeurd.'

Een dergelijke vorm van meldingsgedrag is, aldus de respondenten in de drie voorbeelden, slechts een 'ultimum remedium'. Het gebeurt enkel wanneer de kans op ontdekking van het gestelde onethisch gedrag door leidinggevenden relatief hoog is en melden de enige uitweg lijkt te zijn. Verschillende respondenten geven bovendien aan dat klikken over collega's meestal niet acceptabel is, omdat onderling vertrouwen en loyaliteit van essentieel belang zijn in rechercheteams. Dit is ook een centrale vaststelling in de literatuur over politiecultuur, die stelt dat solidariteit tussen politieambtenaren noodzakelijk is omdat

zij volledig op elkaar moeten kunnen vertrouwen in risicovolle situaties (Chin & Wells 1998; Rothwell & Baldwin 2007). Dit is ook de reden waarom een respondent in het tweede rechercheteam naar eigen zeggen in de meeste gevallen niet zou overgaan tot het melden van onethisch gedrag door collega's:

> '(...) ik vind dat brengt ook niks, dat brengt niks bij vind ik zelf. Ja het moet u maar overkomen dat ik morgen een huiszoeking moet doen en ik heb u daarvoor [verraden] en de situatie escaleert in geweld ja dan ben ik geweldig aan het hopen dat gij mij gaat helpen. Misschien dat gij mij een geweldige eikel vindt door al wat ik gedaan heb en dat ge wel denkt "Ja boontje komt om z'n loontje" allee ja weet ge. Dus ge moet hier wel voor alles wat dat ge doet op iedereen een beetje kunnen rekenen.'

Op elkaar kunnen rekenen in gevaarlijke situaties veronderstelt volgens deze respondent dat bepaalde gedragingen van collega's die eigenlijk niet door de beugel kunnen, worden ingedekt, zeker als de kans op ontdekking door het management relatief klein is. Het melden kan immers het groepsgevoel en de samenhorigheid aantasten. De meeste rechercheurs in deze studie geven dan ook te kennen dat klokkenluiden moeilijk te rijmen valt met het groepsbelang. Je stelt je namelijk op als een 'verklikker' (of zelfs een 'verrader') en schendt daarmee de zo kostbare en precaire vertrouwensband tussen collega's die essentieel is voor succesvol recherchewerk. Toch geeft één respondent in het eerste rechercheteam een voorbeeld van meldingsgedrag dat volgens hem wel gericht is op het belang van het team, en dus gelijkenissen vertoont met het egalitaristische type. Het betreft een situatie waarin een collega zichzelf als het ware onaantastbaar waant omdat hij dossierbeheerder is in een bepaald onderzoek (zie later). Daardoor duldt hij geen feedback van collega's. Omdat de respondent dit symptomatisch vindt voor de toenemende individualisering in het team, beslist hij het voorval te melden aan de leidinggevende in de hoop dat die inspanningen zal leveren om de teamgeest te stimuleren. Dit is echter uitzonderlijk, wat blijkt uit de zes voorbeelden van individualistisch zwijggedrag in dit onderzoek.

Motieven die aansluiten bij het hiërarchische type lijken soms ook een rol te spelen in de beslissing om onethisch gedrag van collega's te melden. De beslissing gebeurt dan op basis van een soort plichtsbesef. Men acht zichzelf verantwoordelijk om de leidinggevende in te lichten

over foutief gedrag dat men vaststelt. Deze vorm van klokkenluiden wordt enkel vermeld door respondenten uit het tweede rechercheteam. Het eerste voorbeeld betreft een situatie waarin een nieuw lid in het rechercheteam vindt dat een collega tijdens een bordeelcontrole foute beslissingen neemt. Daarop licht deze persoon de leidinggevende hierover in. De respondent geeft immers aan dat hij zichzelf, als nieuw lid, niet de gepaste persoon vindt om dit rechtstreeks aan te kaarten met de collega. Ook in het tweede voorbeeld betreft het een rechercheur die door het melden van regelovertredend gedrag van een collega de leidinggevende wijst op zijn verantwoordelijkheid om erop te reageren.

In het eerste rechercheteam wordt ten slotte een voorbeeld gegeven dat als hybride zou kunnen worden omschreven door een combinatie van hiërarchische en individualistische motieven. Concreet betreft het een situatie waarin een respondent al verschillende keren geconfronteerd is met een bepaalde collega die onvoldoende inspanningen levert in een onderzoek waarin beiden betrokken zijn. Hoewel de respondent telkens andere collega's vindt om te helpen met bepaalde taken die de betreffende collega heeft verwaarloosd, beslist de respondent toch om de leidinggevende hierover in te lichten. Enerzijds acht de respondent de leidinggevende verantwoordelijk om op gepaste wijze te reageren op uitingen van demotivatie bij de collega (dat is het hiërarchische type). Anderzijds gebruikt de respondent deze situatie om zijn eigen gedrevenheid in het onderzoek aan te tonen en zo in een goed blaadje te komen bij de leidinggevende met het oog op een toekomstige promotie (dat is het individualistische type).

De onderbelichte rol van organisatiecultuur in de verklaring van meldingsgedrag

Uit het voorgaande kan worden afgeleid dat de vier types van meldingsgedrag die aansluiten bij de vier types in de culturele theorie, nieuwe inzichten kunnen bieden met betrekking tot de diversiteit aan motieven voor klokkenluiden. De culturele theorie is echter niet enkel een typologie, maar ook een volwaardige theorie die individueel gedrag in organisaties in verband brengt met de organisatiecultuur. Hieronder worden eerst de theoretische assumpties van de culturele theorie geduid, waarna wordt nagegaan in welke mate deze inzicht

kunnen bieden in dieperliggende verklaringen voor het meldingsgedrag in de bestudeerde rechercheteams van de Belgische federale gerechtelijke politie.

De theoretische grondslagen van de culturele theorie

De basisassumptie van de culturele theorie is dat het gedrag van individuen in grote mate wordt bepaald door de manier waarop ze zich organiseren, of zoals Thompson en collega's (1990, p. 97) het verwoorden: '[a]s people organise, so they will behave'. De tweede assumptie stelt dat de vier types altijd aanwezig zijn in een organisatie, maar dat de mate waarin ze aanwezig zijn of de 'dosis' kan verschillen (Hendriks 2004). De derde en laatste assumptie is dat elk type blinde vlekken heeft, die kunnen leiden tot excessen of ongewenste neveneffecten (Hood 1998). Hiërarchie kan leiden tot overregulering en demotivatie, egalitarisme kan leiden tot scheuring, individualisme tot anarchie en fatalisme tot wanhoop. Enkel door de combinatie van de vier subculturen kunnen de respectievelijke neveneffecten vermeden worden (Schwartz 1991). Toegepast op het thema klokkenluiden leiden deze assumpties tot de hypothese dat een bepaald soort organisatiecultuur leidt tot een bepaald soort meldingsgedrag en dat de nadruk op een van de types van organisatiecultuur neveneffecten met zich meebrengt die enkel gecompenseerd kunnen worden door de introductie van elementen van de andere types.
De relatie tussen organisatiecultuur en individueel gedrag zoals voorgesteld in de culturele theorie werd al bevestigd in diverse empirische studies in verschillende disciplines (zie hoger). De theorie stelt dan ook toepasbaar te zijn op 'all levels of social scale and all domains of human life' (Verweij e.a. 2006, p. 821). Toch is de theorie niet zonder beperkingen. Ten eerste zijn door het generieke karakter van de culturele theorie de hypothesen zodanig ruim geformuleerd dat de theorie de kritiek kreeg niet falsificeerbaar te zijn. Thompson e.a. (1990) stellen echter dat de theorie gefalsificeerd zou worden als empirisch onderzoek zou vaststellen dat een bepaald type organisatiecultuur zou leiden tot een ander type gedrag. Het is daarom essentieel om steeds open te staan voor de mogelijkheden tot falsificatie bij de toepassing van de culturele theorie. Ten tweede bestaat het risico dat door de focus op de impact van cultuur op gedrag de rol van het individu over het hoofd wordt gezien. De culturele theorie geeft wel aan dat indivi-

duen invloed kunnen uitoefenen op de organisatiecultuur via feedbackmechanismen (d.w.z. positieve en negatieve feedback) (6 2003), maar heeft ondanks deze aanvulling relatief weinig oog voor individuele persoonskenmerken. Ten derde, hoewel de culturele theorie wel in generieke termen voorspellingen kan doen over gedrag van individuen in organisaties (bijv. een sterk individualistische cultuur stimuleert individualistisch gedrag), lijkt deze niet in staat om specifiek gedrag in concrete situaties te voorspellen. Dit is echter niet ongewoon. Elster (1998) stelt zelfs dat voorspelling zelden mogelijk is in sociaalwetenschappelijk onderzoek en dat de nadruk zou moeten liggen op het zoeken naar onderliggende verklaringen voor gedrag.

Organisatiecultuur als verklaring voor meldingsgedrag van federale rechercheurs in België?

De vraag die vervolgens opkomt, is of de culturele theorie meer inzicht kan bieden in de verklaring van het meldingsgedrag door de federale rechercheurs in de bestudeerde rechercheteams. Dit deel gaat op zoek naar indicaties ter ondersteuning of weerlegging van de hierboven vermelde hypothese.
Beide rechercheteams bestaan uit vier à vijf subteams van telkens twee à drie collega's die intensief samenwerken in dossiers mensenhandel en mensensmokkel. Bij de behandeling van de dossiers is er steeds sprake van een dossierbeheerder die een meer prominente rol heeft in zijn dossiers. Deze roterende rol houdt concreet in dat men de contactpersoon is voor het openbaar ministerie en dat men een sleutelpositie heeft in het bepalen van de onderzoeksstrategie. Deze persoon wordt bovendien door de teamchef beschouwd als eindverantwoordelijke in het dossier. Daarnaast moeten dossierbeheerders vaak zelf hulp vragen van andere collega's in het subteam of het gehele team bij grootschalige onderzoeksdaden in hun dossiers, zoals huiszoekingen en telefoontaps. Ondanks de voordelen inzake responsabilisering van individuele rechercheurs kan een dergelijk systeem echter een voedingsbodem zijn voor een individualistische cultuur, waarin dossierbeheerders zich onaantastbaar wanen en geen bemoeienis van collega's in hun dossiers dulden. Aan de andere kant hebben collega's elkaar wel nodig, met name voor fysieke bescherming in risicovolle situaties en ondersteuning in grootschalige onderzoeksdaden, wat een mogelijke verklaring zou kunnen bieden voor de vele voorbeelden van

individualistisch zwijggedrag in dit onderzoek. Als dossierbeheerders niet willen dat anderen zich bemoeien met hun dossiers, zullen zij zeker niet appreciëren dat collega's leidinggevenden inlichten over foutieve beslissingen die zij zouden hebben gemaakt. Als men de relatie met de dossierbeheerder niet op het spel wil zetten, zwijgt men dus beter in dergelijke situaties. Het voorbeeld van egalitaristisch meldingsgedrag in het eerste rechercheteam zou kunnen worden beschouwd als een manier om deze ik-gerichte cultuur te doorbreken, die volgens de respondent haaks staat op de indeling in kleinere subteams waarin samenwerking en informeel overleg centraal zouden moeten staan. De respondent verwoordt het als volgt:

> '(...) als iedereen op een bepaald moment in die positie kan staan [van dossierbeheerder] ja dan kunt ge dat inderdaad krijgen dat de ene zich dan misschien wat belangrijker voelt dan al de rest en zegt van "Hey [dit dossier] is wel van mij, want ik wil hier punten scoren" en dan neen ik hou niet van punten scoren, pluimen op de hoed steken allemaal, dat interesseert mij niet. Mij is het louter te doen van ok we hebben een target, die moet van straat en die gaan we zo goed mogelijk proberen van straat te halen, dat hij een schone "prijs" krijgt. En wie dat dat doet, dat maakt mij niet uit. Ook al pakken ze hem in Timboektoe (...).'

Door de leidinggevende in te lichten over de neveneffecten van het systeem van de dossierbeheerder hoopt de respondent dat er inspanningen zullen worden gedaan om de individualisering tegen te gaan. De respondent geeft echter aan dat de leidinggevende de neveneffecten zelf al opgemerkt heeft, maar zich niet in staat acht om de cultuur te veranderen.
Een ander kenmerk van de organisatiecultuur in beide rechercheteams is een sterk wantrouwen naar de directie. Dit komt vooral tot uiting in de beschuldigingen die diverse rechercheurs tijdens de interviews uiten over het gebrek aan consequent leiderschap van de directie. Men spreekt over disproportionele reacties op onethisch gedrag in de organisatie, ongelijke behandeling en zelfs vriendjespolitiek. De respondenten hekelen daarenboven het gebrek aan vertrouwen dat het management in hun ogen toont ten aanzien van het basispersoneel. Een dergelijk klimaat kan volgens de culturele theorie leiden tot meldingsgedrag dat er voornamelijk op gericht is het eigen vel te redden. De voorbeelden van fatalistisch meldingsgedrag om het eigen

hachje te redden kunnen dus wellicht (tenminste) worden verklaard door deze negatieve perceptie van het management.
Het is onduidelijk op welke manier de hiërarchische voorbeelden van meldingsgedrag verklaard kunnen worden. Beide politieorganisaties in dit onderzoek vertonen enerzijds wel een sterk hiërarchische structuur (bijv. indeling in diverse graden met bijhorende verantwoordelijkheden) met talloze interne procedures en regels. Anderzijds is de werkwijze in de praktijk minder hiërarchisch, omdat individuele rechercheurs door het systeem van dossierbeheerders een grote verantwoordelijkheid krijgen en omdat politieambtenaren als frontlijnwerkers sowieso zeer veel autonomie genieten door de beperkte mogelijkheden inzake supervisie (Loyens & Maesschalck 2010; Moors & Bervoets 2013). Wellicht kunnen de vermelde casussen dan ook eerder worden verklaard door individuele persoonskenmerken die in de culturele theorie onderbelicht zijn (bijv. nieuw teamlid dat nog niet volledig gesocialiseerd is in de teamcultuur). Verder onderzoek naar de interactie tussen organisatiecultuur en individuele kenmerken in de verklaring van meldingsgedrag in organisaties lijkt daarom opportuun.

Conclusie

Deze bijdrage vertrok vanuit de vaststelling dat de huidige literatuur omtrent klokkenluiden te weinig oog heeft voor de diversiteit aan motieven voor meldingsgedrag. Het is echter van essentieel belang om expliciet aandacht te besteden aan motieven en drijfveren voor dit gedrag, omdat melden vanuit egoïstische motieven wellicht door andere factoren verklaard kan worden dan melden vanuit altruïstische motieven. Onderzoek naar meldingsgedrag in organisaties zou dus meer gericht moeten zijn op het contextualiseren van dergelijke beslissingen. Dit artikel wil de literatuur omtrent klokkenluiden verrijken door de culturele theorie voor te stellen als een kader dat meer diepgaand inzicht kan verschaffen in enerzijds de diversiteit aan motieven voor meldingsgedrag, maar anderzijds ook de diversiteit aan verklaringen die hieraan ten grondslag kunnen liggen. Dit werd geïllustreerd aan de hand van de bevindingen van een etnografische studie in twee Belgische federale rechercheteams. Verder onderzoek is echter

nodig om de bevindingen in dit onderzoek te testen en indien nodig te nuanceren.

Literatuur

6 2003
P. 6, ‘Institutional viability: A neo-Durkheimian theory’, *Innovation: The European Journal of Social Sciences* (16) 2003-4, p. 395-415.

Bovens & Trappenburg 2006
M. Bovens & M. Trappenburg, ‘Segregation through anti-discrimination: How the Netherlands got divided again’, in: M. Verweij & M. Thompson (red.), *Clumsy solutions for a complex world. Governance, politics and plural perceptions*, Hampshire: Palgrave Macmillan 2006, p. 86-104.

Bowie & Duska 1990
N.E. Bowie & R.F. Duska, *Business ethics*, Englewood Cliffs, NJ: Prentice-Hall 1990.

Breed 2007
K. Breed, *Bestuurscultuur en strategie. Een onderzoek naar de cognitieve kaart van topambtenaren*, Den Haag: Sdu Uitgevers 2007.

Chin & Wells 1998
G.J. Chin & S.C. Wells, ‘The blue wall of silence and motive to lie: A new approach to police perjury’, *University of Pittsburg Law Review* (59) 1998, p. 233-299.

Douglas 1978
M. Douglas, *Cultural bias*, Londen: Royal Anthropological Institute 1978.

Dozier & Miceli 1985
J.B. Dozier & M.P. Miceli, ‘Potential predictors of whistle-blowing: A prosocial behavior perspective’, *The Academy of Management Review* (10) 1985-4, p. 823-836.

Elliston e.a. 1985
F.A. Elliston, J. Keenan, P. Lockhart & J. van Schaick, *Whistle-blowing research: Methodological and moral issues*, New York: Praeger 1985.

Elster 1998
J. Elster, ‘A plea for mechanisms’, in: P. Hedström & R. Swedberg (red.), *Social mechanisms. An analytical approach to social theory*, Cambridge: Cambridge University Press 1998, p. 45-73.

Evans 2008
A.J. Evans, ‘Dealing with dissent: Whistleblowing, egalitarianism, and the republic of the firm’, *Innovation: The European Journal of Social Sciences* (21) 2008-3, p. 267-279.

George & Bennett 2005
A.L. George & A. Bennett, *Case studies and theory development in the social sciences*, Cambridge: MIT Press 2005.

De Graaf 2010
G. de Graaf, 'A report on reporting: Why peers report integrity and law violations in public organizations', *Public Administration Review* (70) 2010-5, p. 767-779.

Hendriks 2004
F. Hendriks, 'The poison is the dose: Or how "more egalitarianism" may work in some places but not in all', *Innovation: The European Journal of Social Sciences* (17) 2004-4, p. 349-361.

Hood 1998
C. Hood, *The art of the state. Culture, rhetoric, and public management*, Oxford: Clarendon Press 1998.

Jensen 1998
L. Jensen, 'Cultural theory and democratizing functional domains. The case of Danish housing', *Public Administration* (76) 1998-1, p. 117-139.

Jubb 1999
P.B. Jubb, 'Whistleblowing: A restrictive definition and interpretation', *Journal of Business Ethics* (21) 1999-1, p. 77-94.

King & Hermodson 2000
G. King & A. Hermodson, 'Peer reporting of coworker wrongdoing: A qualitative analysis of observer attitudes in the decision to report versus not report unethical behavior', *Journal of Applied Communication Research* (28) 2000-4, p. 309-329.

Loyens 2012
K. Loyens, *Integrity secured. Understanding ethical decision making among street-level bureaucrats in the Belgian Labor Inspection and Federal Police*, KU Leuven 2012.

Loyens 2013a
K. Loyens, 'Grid-group cultural theory and the causal mechanism approach as requisite partners. Explaining enforcement decisions in a West-European labour inspection', *Innovation: The European Journal of Social Sciences* (in druk).

Loyens 2013b
K. Loyens, 'Why police officers and labour inspectors (do not) blow the whistle: A grid group cultural theory perspective', *Policing: An International Journal of Police Strategies and Management* (36) 2013-1, p. 27-50.

Loyens & Maesschalck 2010
K. Loyens & J. Maesschalck, 'Toward a theoretical framework for ethical decision-making of street-level bureaucrats: Existing models reconsidered', *Administration & Society* (42) 2010-1, p. 66-100.
Maesschalck 2004
J. Maesschalck, 'Research note: A method for applying cultural theory in the study of organizations', *Innovation: The European Journal of Social Sciences* (17) 2004-4, p. 377-386.
De Maria 1999
W. de Maria, *Deadly dislosures. Whistleblowing and the ethical meltdown of Australia*, Kent Town: Wakefield Press 1999.
Moors & Bervoets 2013
H. Moors & E. Bervoets, *Frontlijnwerkers in de veiligheidszorg. Gevalstudies, patronen, analyse*, Den Haag: Boom Lemma uitgevers 2013.
Rayner 1986
S. Rayner, 'Management of radiation hazards in hospitals: Plural rationalities in a single institution', *Social Studies of Science* (16) 1986-4, p. 573-591.
Richards & Morse 2007
L. Richards & J.M. Morse, *Readme first for a user's guide to qualitative methods*, Thousand Oaks, CA: Sage 2007.
Rothwell & Baldwin 2007
G.R. Rothwell & J.N. Baldwin, 'Whistle-blowing and the code of silence in police agencies', *Crime and Delinquency* (53) 2007-4, p. 605-632.
Schwartz 1991
B. Schwartz, 'A pluralistic model of culture', *Contemporary Sociology* (20) 1991-5, p. 764-766.
Thompson e.a. 1990
M. Thompson, R. Ellis & A. Wildavsky, *Cultural theory*, Boulder: Westview Press 1990.
Vaughan 2002
B. Vaughan, 'Cultured punishments: The promise of grid-group theory', *Theoretical Criminology* (6) 2002-4, p. 411-431.
Verweij e.a. 2006
M. Verweij, M. Douglas, R. Ellis, C. Engel e.a., 'Clumsy solutions for a complex world: The case of climate change', *Public Administration* (84) 2006-4, p. 817-843.

Principes van klokkenluiden: de benadering van de Raad van Europa

*P. Stephenson en M. Levi**

De term klokkenluider – in het Engels 'whistleblower' – verwijst naar personen die denken dat er iets verkeerds of gevaarlijks gebeurt, of gaat gebeuren, en die uit gemeenschapszin het initiatief nemen anderen over de situatie te vertellen. In sommige landen wordt het verschijnsel niet goed begrepen en kan de term 'klokkenluider' alleen worden benaderd met een woord als 'verklikker', wat doet denken aan de oude communistische politiestaten in Europa.
In onze cultuur is de klokkenluider een ongemakkelijk verschijnsel. In geordende maatschappijen vinden gezagsdragers regelschendingen zorgwekkend en richten zij zich op het bevorderen van doelstellingen in de private sector die in lijn zijn met belangen in de publieke sector. Openbaar klokkenluiden duidt op het bestaan van fundamentele tegenstellingen over wat publieke belangen zijn (zoals in het geval Edward Snowden) of op het feit dat klokkenluiders er geen vertrouwen in hebben dat hogere gezagdragers de misstanden juist zullen aanpakken. Soms denken laatstgenoemden daarbij vooral aan hun directe superieuren, maar er kan in de ogen van de klokkenluider ook sprake zijn van structurele misstanden. Privatisering van publieke diensten zoals de gezondheidszorg en 'veiligheid' leidt vaak tot onenigheid over 'waarden', en daarmee tot klokkenluiden. Maar een fenomeen als corruptie is uiteraard niet beperkt tot een bepaalde context. In recente jaren is klokkenluiden grensoverschrijdend geworden met onthullingen over internationaal opererende banken die vermogende (potentiële) klanten diensten aanbieden gericht op het verhullen van vermogen. Het motief voor het doen van onthullingen is soms verontwaardiging over gedragingen, soms het vooruitzicht op een beloning en/of

* Paul Stephenson is oud-functionaris van het ministerie van Justitie (Verenigd Koninkrijk) en deskundige op het gebied van anticorruptie. Prof. Michael Levi is hoogleraar Criminologie aan de Universiteit van Cardiff.

mogelijke strafvermindering na ontdekking van het wangedrag door overheden. Zo werd de Amerikaan Bradley Birkenfeld, voormalig bankier van de Zwitserse bankmultinational UBS, tot een gevangenisstraf veroordeeld, maar tegelijkertijd ontving hij in 2012 als beloning $ 104 miljoen van de Amerikaanse belastingdienst. Birkenfeld verklaarde dat hij in 2005 te weten kwam dat het door de bank gegeven advies aan klanten onwettig was en dat zijn melding daarvan aan de afdeling Naleving van UBS zonder gevolg bleef. Hij besloot vervolgens om deze praktijk te melden aan de Amerikaanse overheid. UBS betaalde in 2009 $ 780 miljoen om strafvervolging te vermijden en de bank droeg informatie over rekeningen van ruim 4.500 Amerikaanse klanten over. UBS werd dus eigenlijk uit eigenbelang zelf klokkenluider om marktuitsluiting en het einde van het bedrijf te voorkomen. Ook andere bankiers uit Liechtenstein, Luxemburg en Zwitserland hebben informatie over strategische schendingen door banken gelekt, meestal vanwege een mengeling van verontwaardiging en/of rancune, publiek belang en de beloning. De meeste klokkenluiders echter zijn met hun onthullingen lokaal gericht. Er is veel discussie over het teweegbrengen van verandering in organisatiegedrag door middel van het belonen van klokkenluiden (Braithwaite 2012). Die beloning vormt een belangrijk onderdeel van het stelsel van klokkenluiden in de Verenigde Staten, dat hierna wordt beschreven.

Centraal in dit artikel staan echter de ontwikkeling van klokkenluiderswetgeving in Europese landen en de inspanningen van de Raad van Europa om een aanbeveling op te stellen voor dergelijke wetgeving. De bedoeling is dat de Aanbeveling als een minimumstandaard gaat functioneren waaraan nationale klokkenluiderswetgeving dient te voldoen. In onze ogen is het daarbij van cruciaal belang dat wetgeving minimaal voorziet in een vergoeding voor klokkenluiders. Te vaak worden klokkenluiders gebrandmerkt als niet loyaal tegenover hun organisatie en gaat de aandacht uit naar het straffen van de persoon voor dat gebrek aan loyaliteit – in het geval van bovengenoemde Europese bankiers met strafrechtelijke sancties voor economische spionage of vertrouwensbreuk. De misstanden die uit de onthullingen naar voren komen, worden echter vaak niet aangepakt. Werknemers die weten dat er iets verkeerd zit en in een positie verkeren om de aangewezen instanties daarover te informeren, worden zo ontmoedigd om hun verhaal te vertellen uit angst voor represaillemaatregelen en vanwege het vermoeden dat er met een eventuele onthulling toch

niets wordt gedaan. Deze situatie gaat ten koste van de bescherming van publieke belangen.

De Raad van Europa en klokkenluiden

Er bestaan enkele basisbepalingen over klokkenluiden in internationale overeenkomsten, zoals een nogal zwak verwoorde verplichting tot het ‘overwegen van’ maatregelen in het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie. De Raad van Europa gaat een stap verder in de Aanbeveling over wat er in wetgeving over klokkenluiden zou moeten staan. Tot op heden heeft de Europese Unie geen leiderschap getoond, noch heeft de Raad van Europa zich het lot aangetrokken van een EU-klokkenluider als Paul van Buitenen, een functionaris die een slechte behandeling kreeg nadat hij misstanden had gemeld aan het Europees Parlement toen er op zijn interne rapportages geen actie werd ondernomen. Zijn onthullingen en het uitblijven van maatregelen ter zake betekenden in 1999 het einde van de commissie-Santer. Meer recentelijk toonde de Commissie wel enige belangstelling door anticorruptie-ngo Transparency International te vragen een studie uit te voeren naar de wetgevingen van EU-lidstaten. Deze studie wordt naar verwachting eind 2013 gepubliceerd. Of dit zal resulteren in actie door de Europese Unie moet worden afgewacht.
Het European Committee on Legal Co-operation (CDCJ) – het oudste samenwerkingsverband op juridisch gebied van de Raad van Europa – buigt zich sinds 2012 over een ontwerpaanbeveling van het Comité van Ministers op het terrein van de rechtsbescherming van klokkenluiders. Het Bureau (het dagelijks bestuur) van het CDCJ doet dit met medewerking van experts uit het Verenigd Koninkrijk, Frankrijk, Ierland en Nederland. Leidraad vormt een onderzoek verricht door de auteurs van dit artikel (Stephenson & Levie 2012). Het gaat om een haalbaarheidsstudie over de bescherming van werknemers die klokkenluider worden. In het Bureau zijn zes lidstaten van de Raad van Europa vertegenwoordigd, waaronder ook Nederland met enkele medewerkers van het ministerie van Veiligheid en Justitie. Wij doen hierna verslag van het genoemde onderzoek en behandelen de meest relevante artikelen uit de Aanbeveling van de Raad van Europa.

Nationale modellen

Wij deden een beperkte survey onder de lidstaten van de Raad van Europa. Het betrof een update van een rapportage voor het Europees Parlement in Straatsburg door Pieter Omtzigt in 2009. Die rapportage benoemde de Public Interest Disclosure Act van 1998 (PIDA) van het Verenigd Koninkrijk als het meest geschikte model voor Europa op dit terrein. De Britse wet heeft in enigszins aangepaste vorm al succesvol toepassing gevonden in landen als Japan en Zuid-Afrika. Succesvol in die zin dat veel klokkenluiders gevallen hebben aangedragen en van werkgevers een vergoeding hebben ontvangen, en dat veel werkgevers hebben geleerd beter op klokkenluiders te reageren. Maar het VK-stelsel vertoont tekortkomingen, met name door het ontbreken van een toezichthoudende uitvoerende instantie. Onder toezicht van de rechter ontstaat er inderdaad een dialoog tussen klokkenluiders en werkgevers, maar de onderliggende problemen worden niet opgelost. Klokkenluiders die na represaillemaatregelen de zaak in der minne schikken, voelen zich vanwege 'zwijgplichtclausules' in hun schikkingsovereenkomst vaak verplicht het issue te laten varen, ook al zijn zulke clausules onder de PIDA ongeldig. De PIDA is sinds 1999 van kracht, maar is pas afgelopen zomer geëvalueerd. De resultaten daarvan worden eind dit jaar verwacht.
De onbetwiste voortrekker op het terrein van wetgeving over klokkenluiden is de Verenigde Staten, tevens toehoorder in de Raad van Europa en lid van de GRECO.[1] Betreffende wetgeving steunt zwaar op de prikkel van beloningen voor klokkenluiders. De False Claims Act van de Verenigde Staten, die teruggaat tot de negentiende eeuw, bevat 'qui tam'-bepalingen. *Qui tam* is uniek voor de Verenigde Staten en geeft burgers die bewijs kunnen leveren van fraude inzake overheidscontracten de mogelijkheid namens de overheid een rechtszaak aan te spannen om de gestolen gelden terug te vorderen. Als vergoeding voor het risico en de inspanningen van het instellen van een *qui tam*-procedure ontvangt de klokkenluider een deel van de teruggevorderde

1 De Group of States against Corruption (GRECO) is in 1999 opgericht door de Raad van Europa. Het gaat om een samenwerkingsverband van 47 Europese staten en de Verenigde Staten, dat zich bezighoudt met het bestrijden van overheidscorruptie. Door monitoring moet deze corruptie worden verminderd. Via best practices en ondersteuning kunnen landen worden geholpen bij de verbetering van anticorruptiewet- en regelgeving. GRECO kan verder publiekelijke misstanden aan de kaak stellen en aanbevelingen doen. Het lidmaatschap staat ook open voor niet-leden van de Raad van Europa.

gelden als beloning, meestal tussen de 15% en 25%. Deze bepalingen hebben geleid tot fikse geldelijke beloningen voor een klein aantal burgers en grote kostenbesparingen voor de overheid. Binnen de publieke sector kan de Amerikaanse overheid vooral krachtig optreden via het Office of Special Counsel (OSC), dat niet alleen klokkenluiders beschermt, maar ook de onderliggende problemen aanpakt waar de aantijgingen over gaan. Als een onderwerp niet binnen zijn opdracht valt, ziet het OSC erop toe dat een andere instelling de kwestie oppakt. Hoewel het OSC een goed model is voor de behandeling van klokkenluiders in de publieke sector, werd het in de gevallen Manning (WikiLeaks-affaire) en Snowden (National Security Agency) ook pijnlijk duidelijk dat het model op inconsequente wijze op de veiligheidsdiensten wordt toegepast. Het aanmoedigen van klokkenluiders die wangedrag door personen melden, betreft kennelijk niet klokkenluiders die melding maken van vermoedelijk onwettig gedrag door de overheid.

Ontwikkelingen in Europese landen

Ook in Europa zijn sinds 2009 op het terrein van klokkenluiderswetgeving enkele ontwikkelingen te schetsen, zij het bescheiden in omvang. Een uitzondering is Slovenië, dat in 2010 vernieuwende wetgeving invoerde, krachtens welke een Commissie Voorkomen Corruptie (CPC) meldingen in ontvangst neemt en actie onderneemt ter bescherming van klokkenluiders. Een inherente beperking is dat de opdracht van de CPC zich beperkt tot gevallen van corruptie. Klokkenluiders in Slovenië moeten dus goed nagaan of hetgeen zij willen melden werkelijk corruptie (in de juridische zin) betreft, of dat het gaat om een andersoortige misstand. De CPC heeft ruime bevoegdheden om documenten te verkrijgen, maar kan niet vervolgen. Andere instellingen kunnen vervolgens actie ondernemen naar aanleiding van de aangedragen punten.
Er zijn nog drie Europese landen die bezig zijn met klokkenluiderswetgeving: Ierland, Servië en Nederland.
In Ierland heeft de rapportage van onderzoekscommissie Mahon over schandalen met corrupte politici geresulteerd in voorstellen voor nationale wetgeving ter vervanging van de sectorale wetgeving, die onvoldoende werkelijk effect bleek te hebben. Het Wetsvoorstel inzake beschermde onthullingen, dat nu door het Ierse parlement wordt

behandeld, heeft de PIDA als uitgangspunt, maar gaat in veel opzichten verder:

– Het voegt nieuwe vormen van misstanden toe die verder gaan dan onwettige handelingen – met name 'grof wanbestuur'.
– Het bepaalt dat in procedures over de vraag of een onthulling beschermd is, het voordeel van de twijfel bij de klokkenluider ligt. Het tegendeel moet worden aangetoond.
– Het roept een nieuw recht in het leven waaronder een klokkenluider een civiele procedure kan instellen tegen een derde die tegen hem represaillemaatregelen neemt.
– Het stelt verplicht dat publieke instellingen procedures invoeren voor het omgaan met beschermde onthullingen die worden gedaan door mensen die bij hen in dienst zijn of waren.
– Het schrijft bijzondere regels voor die van toepassing zijn op hen die toegang hebben tot geheime informatie over staatsveiligheid. Deze wetgeving beperkt de interne kanalen die gebruikt kunnen worden om onthullingen te doen, en sluit bovendien alle externe publieke onthullingen uit, terwijl het belangrijke principe van toegang tot een onafhankelijke derde overeind blijft door middel van een 'Ontvanger van Onthullingen'. Dit is een rechter die door de premier wordt aangesteld en jaarlijks aan hem rapporteert.

In Servië ligt er op dit moment een concept-klokkenluidersregeling. Hierin wordt een aantal misstanden genoemd die zonder twijfel altijd het publieke belang schaden. Klokkenluiders mogen enkel die persoonsgegevens openbaren die relevant zijn voor het publieke belang. Omdat toezichthouders wellicht nalaten actie te ondernemen, wordt een bijzondere taak toebedeeld aan de Ombudsman om over het gehele stelsel toezicht te houden, zoals de OSC dat voor de publieke sector in de Verenigde Staten doet.
In Nederland krijgt het onderwerp veel aandacht, maar met het mogelijke risico dat hervormingen over elkaar zullen struikelen. Het voorstel voor een Huis voor Klokkenluiders is interessant, maar met anderen vragen wij ons af of het een goed idee is dat het in oktober 2012 opgerichte Adviespunt Klokkenluiders wordt ingelijfd, en dat dit Huis alle soorten zaken zelf mag onderzoeken. Dit kan in onze ogen ondermijnend werken voor de activiteiten van toezichthouders. Een model waarbij dit Huis toezicht houdt over het werk van die toezichthouders, zoals de OSC dat in de Verenigde Staten doet, is wellicht te prefereren.

Zoals de zaken ervoor staan, biedt geen enkel land een oplossing die zich in de praktijk heeft bewezen. In Europa zien we dat er een paar landen zijn die na een nationaal debat pogingen hebben gedaan om het probleem, met beperkt succes, aan te pakken en dat andere niets of slechts symbolisch iets hebben gedaan. Internationaal bestaat hetzelfde beeld, hoewel er in Korea een interessant model is dat sinds 2011 zowel de publieke als de private sector bestrijkt. Het werkt onder toezicht van de Commissie Anticorruptie en Burgerrechten, die de taken combineert van een Anticorruptie Commissie en een Ombudsman en financiële beloningen alsmede bescherming verstrekt.

De Aanbeveling van de Raad van Europa

In onze studie concludeerden wij dat het met de kennis van nu te vroeg was om een voorstel voor een verdrag te doen, en dat een aanbeveling binnen de Raad van Europa de meest praktische en snelste manier was om bestaande maatregelen aan te vullen. Het resultaat is dan niet uniformiteit, maar richtinggevend advies over een minimale standaard. Dit lijkt een redelijke benadering van het probleem, aangezien elke jurisdictie rekening moet houden met bestaande mechanismen. Het kan gaan om al bestaande toezichthoudende instanties die meldingen van klokkenluiders in ontvangst nemen, of een gespecialiseerd tribunaal dat zich buigt over gevallen die door klokkenluiders worden aangedragen. Naar verwachting zal de Aanbeveling bestaande internationale bepalingen wel versterken, met name artikel 9 van het Verdrag inzake de civielrechtelijke bestrijding van corruptie van de Raad van Europa. Het is wenselijk dat er enige mate van consensus bestaat over een minimale standaard voor klokkenluiderswetgeving, aangezien grensoverschrijdende zaken vaak tot problemen leiden.
Een concept-Aanbeveling werd in mei 2013 op een conferentie van stakeholders in Straatsburg besproken, hoewel er spijtig genoeg geen significante deelname door vertegenwoordigers van de private sector of van rechtshandhavers was. De Aanbeveling werd in het licht van de discussies herzien en bij het schrijven dezes is de meest recente versie d.d. 12 juli 2013. De erin vervatte principes wijzen de weg naar belangrijke bepalingen, zoals:

- vaststellen van een breed geformuleerde definitie van werkgerelateerde verhoudingen, waarbinnen klokkenluiders bescherming nodig kunnen hebben (Principe 3);
- toestaan dat een bijzondere regeling geldt voor informatie met betrekking tot internationale veiligheid, landsverdediging, inlichtingendiensten, openbare orde of internationale relaties (Principe 5);
- terzijde schuiven van contractuele verplichtingen van geheimhouding (Principe 9);
- zeker stellen dat de bescherming niet verdwijnt als blijkt dat de klokkenluider zich oprecht heeft vergist (Principe 13);
- toelaten van de mogelijkheid dat in bepaalde omstandigheden onthullingen via de media worden gedaan (Principe 16);
- verplicht stellen dat meldingen van klokkenluiders prompt worden onderzocht (Principe 18);
- zeker stellen van het recht van klokkenluiders om zich te beroepen op het feit dat hij een onthulling heeft gedaan binnen het nationale raamwerk van civiele, strafrechtelijke of bestuursrechtelijke procedures (Principe 21);
- omdraaien van de bewijslast zodat als een klokkenluider kan aantonen dat tegen hem represaillemaatregelen zijn getroffen, het aan de werkgever is aan te tonen dat de betreffende represaillemaatregelen niet vanwege het klokkenluiden werden getroffen (Principe 22);
- voorzien in tussentijdse steun in afwachting van de uitkomst van de civiele procedure (Principe 24).

Er wordt, terecht naar wij menen, geen melding gemaakt van ‘goede trouw’ als voorwaarde voor bescherming. In het Verenigd Koninkrijk maakte de rechter met het toelaten van deze maatstaf een discussie mogelijk over motieven, terwijl die niet relevant zijn zolang het publieke belang met de onthulling gebaat is. Het begrip is nu uit de betreffende Britse wet verwijderd, behalve als het erom gaat een vergoeding vast te stellen voor de klokkenluider.

Mogelijke verbeteringen

De Raad van Europa is divers in samenstelling en het is moeilijk overeenstemming te bereiken over voorstellen waarvoor beleid van nationale overheden fundamenteel aangepast moet worden. Wij hopen

echter dat deze versie nog verbeterd wordt, voordat zij voltooid wordt. De voornaamste verbeterpunten die wij zien, worden hierna vermeld.

Principe 3 betreft niet diegenen die erover denken klokkenluider te worden, maar nog niet tegenover iemand officieel een onthulling hebben gedaan. De Noorse wet biedt onder die omstandigheden bescherming, en wij menen dat hetzelfde dient te gelden voor diegenen die abusievelijk worden aangezien voor klokkenluiders. Als tegen hen represaillemaatregelen worden genomen, dienen zij behandeld te worden als klokkenluiders die de procedures hebben nageleefd. Met de toenemende omvang van elektronische surveillance van personeel is dit een opkomend probleem van enig belang.

Principe 5 staat kennelijk een ruime interpretatie toe, hoewel het gelukkig alleen informatie noemt en het dus niet bepaalde categorieën personen (zoals personeel van veiligheidsdiensten) onder een gewijzigde regeling laat vallen. Daarentegen zal de categorie informatie wellicht onder een gewijzigde regeling vallen. Misschien wil personeel van veiligheidsdiensten onthullingen over onderwerpen doen die niet werkelijk geheim zijn (bijvoorbeeld corruptie bij de aankoop van goederen of diensten). Het kan voorkomen dat zij handelingen melden die normaal gesproken onwettig zijn, maar toegestaan indien gepleegd door een veiligheidsdienst. Het onderliggende probleem hier is democratisch toezicht op de veiligheidsdiensten. Nationale overheden staan er meestal op dat de kanalen die voor het doen van meldingen worden aangewend, strikt *vertrouwelijk* zijn en dat dit nooit de media of lekplatforms zoals WikiLeaks mogen zijn. Er dient onderscheid te worden gemaakt tussen klokkenluiders die een punt van zorg hebben waarvan zij vinden dat het aangepakt moet worden enerzijds, en klokkenluiders die geheime informatie willen lekken vanwege de aard ervan anderzijds. Nationale overheden dragen bij aan de verwarring tussen die twee groepen als zij er niet voor zorgen dat klokkenluiders in de veiligheidsdiensten vertrouwen kunnen hebben in de onafhankelijkheid van de persoon aan wie zij hun melding doen. Anders zullen ze het liever met de media proberen. Ons voorstel is dat de Aanbeveling een nadere beschrijving geeft van de persoon aan wie zij hun melding doen, namelijk dat deze onafhankelijk van de veiligheidsdiensten is en de resultaten van zijn werkzaamheden aan het publiek bekendmaakt.

Principe 9 stelt onder andere dat de werkgever van werknemers kan eisen dat zij misstanden eerst melden via interne kanalen. Dat wil zeggen: wanneer er geen reden is om aan de goede werking van die kanalen te twijfelen. Maar de werkgever kan hier niet in alle gevallen op staan, zelfs niet als een eerste stap. Er dient ook duidelijk te worden gesteld dat het werkgevers niet is toegestaan klokkenluiders voor hun stilzwijgen te betalen. Geheimhoudingsclausules mogen niet in schikkingsovereenkomsten worden opgenomen, voor zover het echt om een zorgpunt van publiek belang gaat. De ervaring in het Verenigd Koninkrijk leert dat het slechts ongeldig maken van die clausules niemand ervan weerhield om deze toch in schikkingsovereenkomsten op te nemen. Klokkenluiders voelen zich erdoor gebonden, zeker met het oog op hun toekomstige loopbaan en eventuele juridische gevolgen (hoewel het juridische recht op bescherming geen bescherming tegen toekomstige sancties op de arbeidsmarkt biedt).

Principe 16 dient helderder te worden geformuleerd, daar waar het de omstandigheden betreft waaronder klokkenluiders bescherming genieten, ook als zij naar de media gaan. Het geniet de voorkeur dat aandachtspunten worden behandeld door de autoriteiten die voor de aangedragen misstand verantwoordelijk zijn, maar dat werkt niet altijd. Het Europese Hof voor de Rechten van de Mens[2] heeft duidelijk gemaakt dat er omstandigheden zijn waarin maatregelen tegen een klokkenluider die direct naar de media is gestapt – zelfs in het geval van vertrouwelijke informatie – een schending opleveren van artikel 10 (Recht op vrije meningsuiting) van het Europees Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (EVRM). Of maatregelen tegen een klokkenluider gerechtvaardigd zijn, hangt af van de ernst van de zaak en de vraag of alternatieve kanalen beschikbaar waren, functioneerden of geacht konden worden te functioneren. De Britse PIDA levert met betrekking tot dit principe een goed model: het biedt geen bescherming wanneer de onthulling wordt gedaan uit persoonlijk winstbejag. Het lijkt wenselijk dit tot standaard te maken om chequeboekjournalistiek te ontmoedigen (officiële beloningen daarentegen moeten niet worden gezien als puur eigen voordeel).

2 Guja v. Moldova [nr. 14277/04, 12 februari 2008].

Principe 18 rept niet over controlemaatregelen of meldingen werkelijk prompt worden onderzocht. In veel landen is de Ombudsman de natuurlijke keuze om toezicht te houden op hoe overheidsinstellingen met meldingen omgaan. We hebben in het Verenigd Koninkrijk gezien dat het niet instellen van zulke mechanismen ertoe leidt dat misstanden niet worden aangepakt, ook al worden de klokkenluiders beschermd.

Principe 21 gaat niet ver genoeg. De tekst dient te zijn: 'Het feit dat een klokkenluider in naleving van de wetgeving inzake klokkenluiden heeft gehandeld, vormt voldoende verweer in een civiele procedure.' Sommigen willen nog verder gaan en zeggen dat klokkenluiders niet aan een civiele procedure blootgesteld kunnen worden. Het wetsvoorstel in Ierland biedt een zinnig compromis: het sluit alle civiele procedures uit, behalve die voor laster. Het amendeert lasterwetgeving door het toekennen van gekwalificeerde onschendbaarheid in geval van een onthulling met bescherming.

Er wordt in de Aanbeveling niet gesproken over vergoeding of beloningen. De rechter dient minimaal te kunnen bepalen dat de werkgever een wettelijk onbeperkte vergoeding moet betalen wanneer de klokkenluidende werknemer door represaillemaatregelen wordt geraakt.

Tot slot

De Aanbeveling blijft onderwerp van discussie: naar wij begrijpen is het de bedoeling dat de Aanbeveling tijdens een bijeenkomst van de CDCJ in december 2013 wordt voltooid en, indien overeenstemming wordt bereikt, waarschijnlijk in maart/april 2014 wordt voorgelegd aan het Comité van Ministers. Wij hopen dat het resultaat zal bijdragen aan het richting geven van ontwikkelingen die ongetwijfeld op dit terrein plaats moeten vinden. Te vaak wordt er bij internationale werkzaamheden overeenstemming over aanbevelingen bereikt, waarna deze grotendeels genegeerd worden. De G20 heeft in 2011 klokkenluidprincipes gepubliceerd en zich verplicht om deze tegen eind 2012 te implementeren, maar het is onduidelijk welke eventuele actie de onderscheiden leden werkelijk hebben ondernomen. Daarom was het onze aanbeveling dat het orgaan voor het monitoren van anticorruptiewerkzaamheden, GRECO van de Raad van Europa, de opdracht

krijgt om de implementatie van onderhavige Aanbeveling te monitoren. Eerder leidde de monitoring door GRECO van de Aanbeveling van de Raad van Europa over het financieren van politieke partijen tot aanzienlijke verbeteringen in meerdere landen, vooral in landen die lid van de Europese Unie willen worden. GRECO heeft in de tweede ronde van collegiale toetsingen een beperkte hoeveelheid werkzaamheden op het gebied van klokkenluiden in de publieke sector uitgevoerd, maar is nog niet toegekomen aan het monitoren van de bepaling over klokkenluiden in het Verdrag Civiele Wetgeving van de Raad van Europa. Het is logisch dat GRECO ook het monitoren van deze Aanbeveling uitvoert, om zo voor de nodige impact te zorgen.

Literatuur

Braithwaite 2012
J. Braithwaite, 'Flipping markets to virtue with qui tam and restorative justice', *Accounting, Organizations and Society* 2012, http://dx.doi.org/10.1016/j.aos.2012.07.002.

CDCJ 2013
European Committee on Legal Co-operation (CDCJ), *Draft recommendation of the Committee of Ministers to Council of Europe member states on protecting whistleblowers*, 2013, www.coe.int/t/dghl/standardsetting/cdcj/2013/CDCJ(2013)Misc7E.pdf.

Stephenson & Levi 2012
P. Stephenson & M. Levi, *The protection of whistleblowers: The feasibility of a legal instrument on the protection of employees who make disclosures in the public interest*, 2012, www.coe.int/t/DGHL/STANDARDSETTING/CDcj/Documents/CDCJ%202012/CDCJ_2012_9e_FIN_Feasibility_Study_protection_whistleblowers_en.pdf.

De bescherming van klokkenluiders: recente lessen uit Australië

A.J. Brown[*]

Internationaal wordt het belang van klokkenluiden steeds meer erkend.[1] Door vereisten inzake bescherming van klokkenluiders krachtens multilaterale verdragen, zoals het Verdrag van de Verenigde Naties tegen corruptie (UNCAC) en het Anticorruptie Actieplan van de G20, is er behoefte ontstaan aan wetgevingsmodellen die zich bewezen hebben in de praktijk. Er is hernieuwde aandacht voor vergelijkende analyse van bestaande rechtsstelsels en de sleutelbeginselen die daarin te identificeren zijn, zodat deze kunnen dienen als richtsnoer voor nieuwe wetgeving (zie bijv. Lewis 1996; Latimer 2002; Banisar 2009; Brown e.a. 2008; Osterhaus & Fagan 2009; Fasterling, verwacht in 2014). Het vertalen van deze grondslagen naar doeltreffende wetgeving kan echter moeilijk en controversieel zijn.
Dit artikel biedt inzicht in manieren waarop verschillende benaderingen van beleid en regelgeving kunnen worden gecombineerd ten behoeve van het ontwerpen van betere wetgeving inzake klokkenluiden. Er bestaat weliswaar geen ‘ideale’ wet die ‘model’ kan staan en eenvoudig door de meeste, laat staan alle, landen ontwikkeld of toegepast kan worden, maar toch is het mogelijk de verschillende doelstellingen en dimensies van wetgeving inzake klokkenluiden te onderscheiden en op basis daarvan de juiste keuzes te maken in lijn met internationale verdragseisen.

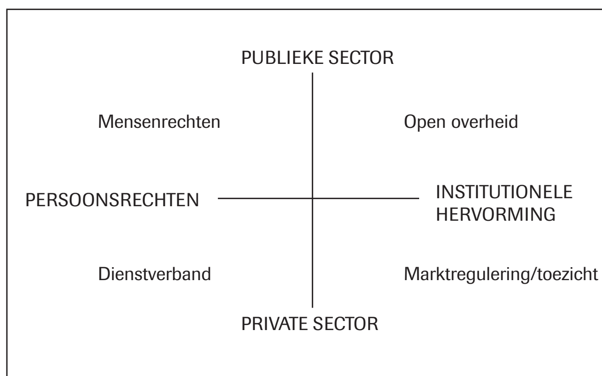
* Prof. A.J. Brown is hoogleraar Public Policy and Law bij het Centre for Governance & Public Policy van de Griffith University in Australië. E-mail: A.J.Brown@griffith.edu.au.

1 In dit artikel wordt de term klokkenluiden consequent gebruikt in de betekenis van het 'doen van onthullingen door (voormalige of huidige) leden van een organisatie over onwettige, immorele of onrechtmatige onder zeggenschap van hun werkgevers vallende praktijken aan personen of organisaties die de mogelijkheid hebben hierop actie te ondernemen’ (Miceli & Near 1984, p. 689). Hierbij moet echter worden aangetekend dat de term ook vaak gebruikt wordt in de betekenis van andere vormen van het melden van misstanden, zoals verderop in het artikel wordt besproken.

Dit artikel beziet dit proces door bestudering van de recentelijk in Australië aangenomen Public Interest Disclosure Act 2013 betreffende klokkenluiden in de federale (Commonwealth) publieke sector van Australië. Op het niveau van zijn staten heeft Australië een lange geschiedenis van dit soort specifieke wetgeving, die teruggaat tot de jaren negentig van de vorige eeuw. Ondanks aanbevelingen van federale parlementaire commissies vanaf ten minste 1994 (zie SSC 1994) duurde het echter bijna twintig jaar voordat deze eerste landelijke wet inzake klokkenluiden werd aangenomen. Hierbij konden de opstellers putten uit de ervaring met bestaande rechtsgebieden alsmede uit empirisch onderzoek door opsteller dezes en anderen (Brown 2008). Dit bleek een langdurig proces en er was een in 2012 door een parlementslid ingediend wetsvoorstel voor nodig – de vierde binnen tien jaar – om de regering deze taak eerder in 2013 te doen voltooien.[2] Recentelijk onderscheidde Vaughn vier belangrijke, verschillende 'invalshoeken' die van invloed zijn op de wettelijke standaarden en beschermingsvormen zoals deze uit wetgeving inzake klokkenluiden blijken: (1) de invalshoek van het dienstverband, (2) de invalshoek van een open overheid, (3) de invalshoek van de markt of toezichthouder en (4) de invalshoek van de mensenrechten (Vaughn 2013, hoofdstuk 15). Figuur 1 laat zien hoe deze invalshoeken op allerlei manieren met elkaar in verband staan: sommige belichamen meer aandacht voor persoonsrechten, andere voor institutionele hervorming; en terwijl sommige zich op de publieke sector richten, richten andere zich op de private sector. Deze invalshoeken zijn niet slechts beschrijvingen van aspecten van wetgeving inzake klokkenluiden, maar benadrukken onderling verschillende rechtvaardigingen en rechtsgebieden, elk met hun eigen theorieën, aannames en criteria voor het wel of niet slagen van rechtsvorderingen. Het pad naar de nieuwe Australische wet wordt ook wel besproken in termen van vier benaderingen, die het door Vaughn geschetste beeld grotendeels bevestigen: een benadering van 'antirepresaille', op rechtsmiddelen steunende of organisatorische rechtspleging (gericht op het vestigen en beschermen van persoonsrechten, met name arbeidsrechten), een 'institutionele' of structurele

2 Zie voorstellen en verslagen, House of Representatives Standing Committee on Social Policy and Legal Affairs, Inquiry into the Public Interest Disclosure Bill 2013, Canberra, 28 mei 2013, www.aph.gov.au/parliamentary_business/committees/house_of_representatives_committees?url=spla/bill 2013 public interest disclosure/index.htm; Senate Legal and Constitutional Affairs Legislation Committee, Public Interest Disclosure Bill 2013, Canberra, 13 juni 2013.

Figuur 1 Verschillende benaderingen van klokkenluiderswetgeving



Bron: Vaughn 2013

benadering (gericht op de rol van klokkenluiden in het gedrag en de regulering van organisaties), een benadering die 'publiek' is, oftewel met nadruk op de media (gericht op het erkennen van de waarde van vrije meningsuiting en een open overheid), en een benadering van de 'beloning', oftewel de premiejager (gericht op het inbouwen van financiële prikkels, dat wil zeggen vergoedingen voor klokkenluiders en de legale private sector om zo klokkenluiden effectief te laten zijn) (Dworkin & Brown 2013).

Dit artikel beziet het resultaat in Australië tot heden, in termen van de eerste drie benaderingen, omdat de vierde pas recentelijk serieus door Australië wordt overwogen (LACA 2009, p. 82-84; Dworkin & Brown 2013, p. 701-703). De nieuwe wet betreft alleen het melden van wangedrag binnen organisaties en programma's in de federaal publieke sector en niet in de private sector of in de sector van maatschappelijk zelfbestuur, hoewel in die sectoren wetshervorming al veel te lang op zich laat wachten. Het eerste deel van het artikel bespreekt de basisvraag wat het bereik van de wetgeving is, zoals welke personen er baat bij kunnen hebben of wie in juridische termen een 'klokkenluider' is. Verder zoekend naar scherper inzicht in het snijvlak tussen de verschillende rechtsgebieden behandelt het artikel vervolgens hoe de wet omgaat met de 'antirepresaille'- of de op rechtsmiddelen steunende

benadering, de ‘institutionele’ of structurele benadering en de benadering die ‘publiek’ is, oftewel op de media gericht. Hoewel niet in detail naar onderdelen van de nieuwe wet verwezen wordt, kan men hiervoor elders te rade (zie Brown 2013).

Basisvraag: wie is een klokkenluider?

De omvattendheid van een wet inzake klokkenluiden in een gegeven jurisdictie wordt bepaald door drie aandachtspunten: ten eerste de reikwijdte van het te melden wangedrag, ten tweede de instituten waarover men mag klokkenluiden en ten derde de reikwijdte van personen die baat kunnen hebben bij de in de wet opgenomen processen en beschermingsmiddelen. Het derde aandachtspunt ligt aan alles ten grondslag, en is ook vaak het meest complex. Aan de ene kant baseert de richting van de maatschappijwetenschappelijke definitie van ‘klokkenluiden’ zich op de klokkenluider als een persoon die in het bezit is van ‘ingewijdenkennis’: ‘bij de klokkenluider is de aanname dat hij een ingewijde is die kennis verwerft die de gemeenschap niet heeft’ (zie LACA 2009, p. 37). Voorgeschiedenis en onderzoek tonen aan dat de functie die de persoon binnen de organisatie vervult hem in staat stelt kennis te nemen van binnen die organisatie voorkomend wangedrag, maar dat deze omstandigheid er tegelijk voor zorgt dat druk op hem kan worden uitgeoefend om te zwijgen of dat hij aan onbillijke gevolgen wordt blootgesteld als hij wel spreekt (Brown 2008, p. 9-10). Moderniseren en codificeren van bescherming voor klokkenluiders staat of valt met de bijzondere waarde van de informatie die werknemers en andere ingewijden in een organisatie over wangedrag bezitten. Tevens zal een antwoord moeten worden gevonden op de organisatorische ontmoedigingsprikkels tegen en negatieve gevolgen van het onthullen van die informatie – binnen de organisatie, aan toezichthouders of publiekelijk.
De vraag wie baat dient te hebben bij een wettelijke regeling is aldus gericht op de kern van het snijvlak tussen arbeidsrecht en andere rechtsgebieden, en omvat ook de rechten inzake een open overheid en de bescherming van burgers. Werknemers mogen dan centraal staan in de definitie van klokkenluiden, maar hoe zit het met deelnemers aan een organisatie of een bedrijfstak of met arbeidskrachten die geen werknemers zijn? Hoe zit het met werknemers in organisaties of secto-

ren die niet onder de wettelijke regels voor klokkenluiders vallen? Hoe zit het met personen die niet in een arbeidsverbintenis of werkrelatie actief zijn, maar die anderszins als 'ingewijden' beschouwd kunnen worden, bijvoorbeeld vanwege hun kwetsbaarheid – zoals medische patiënten, oudere bewoners van zorginstellingen of gevangenen? Nog verder verwijderd, maar mogelijk ook gerechtigd op wettelijke bescherming tegen represaillemaatregelen, zijn klanten, cliënten of onafhankelijke burgers die kennis krijgen van wangedrag, maar die niet in bedoelde interne relatie actief zijn.

Public Interest Disclosure Act 2013

Hoe veelomvattend is de Public Interest Disclosure Act 2013 van Australië (hierna: PID Act) inzake deze drie basale aandachtspunten? Ten eerste maakt de reikwijdte van wangedrag die deze wet bestrijkt de PID Act zeer veelomvattend in vergelijking met zulke wetgeving elders. De definities van zaken die 'te onthullen gedrag' zijn en die uitvoering van de wet in gang zetten, zijn ruim, bijna allesomvattend.
Ten tweede is de reikwijdte van federale instituten en programma's in de federale publieke sector eveneens veelomvattend: niet alleen departementen vallen eronder, maar ook alle federale bedrijven, autoriteiten en rechtsvormen, federale contractors en subcontractors, alsmede de werknemers van federale contractors en subcontractors, voor zover zij werk verrichten in het kader van die contracten.
Wel zijn er drie veelzeggende uitzonderingen. Zo heeft de PID Act geen betrekking op wangedrag van rechtelijke ambtenaren, voor zover het rechterlijke en geen bestuurlijke functies betreft, noch – en dat is minder fraai – van gekozen leden van het federale parlement. Verder valt met 'inlichtingendiensten' in verband gebracht wangedrag alleen in een uiterst beperkt aantal gevallen onder een regeling inzake publieke onthullingen, waarover hierna meer. Voor deze lacunes zijn nog geen oplossingen gevonden.
In lijn met het voorgaande kan ook de definitie van klokkenluider flink worden opgerekt. Een 'functionaris in de publieke sector' omvat werknemers en andere functionarissen van instellingen en rechtspersonen, 'gecontracteerde dienstverleners' (met inbegrip van subcontractors), alsmede hun werknemers of leidinggevenden voor zover zij diensten verlenen in het kader van het contract.

Daar komt bij dat de nieuwe federale wet voorziet in een bepaling dat de rechter voor een persoon die een onthulling wil doen, kan verklaren dat deze zal worden behandeld *alsof* hij een functionaris in de publieke sector is, en aldus de PID Act op hem van toepassing verklaart.

De tijd zal leren hoe vaak bovengenoemde constructie gebruikt gaat worden en wat de gevolgen ervan zijn voor de verdere ontwikkeling van het fenomeen klokkenluider en de bredere beschermingsmaatregelen. Waar het om gaat, is dat alle getuigen, aangevers en indieners van klachten inzake misstanden een basale vorm van bescherming nodig hebben tegen mogelijke represailles, of die nu tegen henzelf of tegen anderen zijn gericht. Een tweede punt is hoe die beschermingsmaatregelen in de praktijk worden uitgevoerd, vooral in landen waar vraagtekens kunnen worden gezet bij basale burgerlijke vrijheden. Het beschermen van klokkenluiders, of het aanmoedigen en beschermen van 'ingewijden' in een organisatie wanneer zij hun mond opendoen, is slechts een onderdeel van deze matrix en heeft overlap naar andere onderdelen. Hoe de uitvoering in de praktijk juridisch gezien tot stand komt, wordt mede bepaald door al die verschillende benaderingen.

Remedies tegen represailles

De eerstgenoemde benadering van klokkenluiderbescherming betreft het antirepresaille- of ook wel 'genezingsmodel', omdat de bescherming pas achteraf, als het kwaad al is geschied, in gang wordt gezet. Het uitgangspunt is dat een klokkenluider die geconfronteerd wordt met represailles naar de civiele rechter kan stappen en schadevergoeding kan vorderen. In de praktijk blijkt dat klokkenluiders die stap niet nemen vanwege hoge kosten die moeten worden gemaakt en het risico van een negatieve uitkomst.
Het algemene arbeidsrecht daarentegen biedt wel een goede basis voor het voeren van een schadevordering. Werkgevers hebben onder 'common law' de verplichting, voortkomend uit voorwaarden in arbeidsovereenkomsten, om redelijke maatregelen te nemen en ervoor te zorgen dat er tegen klokkenluiders in hun organisatie geen represaillemaatregelen worden genomen. Zodoende betrof een van de weinige significante toekenningen van schadevergoeding er een met

betrekking tot een politieambtenaar in New South Wales, die door zijn werkgever onvoldoende ondersteund werd nadat hij vermoed intern wangedrag had gemeld.

PID Act

Voor klokkenluiders werkzaam bij de federale overheid was de enige bepaling die al voor de recente hervorming bestond een in de Public Service Act 1999 opgenomen verbod op het nemen van represaillemaatregelen tegen ambtenaren als zij melding maakten van een misstand in een situatie waarin er geen andere rechtsmiddelen voorhanden waren, afgezien van een algemene klachtenregeling. Daarnaast bood de Fair Work Act (2009) werknemers en andere dan federale ambtenaren bescherming tegen onwettige 'adverse action', die kan bestaan uit ontslag, overplaatsing, verwonding, functiewijziging, enzovoort.
De PID Act voorziet in een dubbel stelsel waarbij rechtsmiddelen voor schadelijk handelen kunnen worden ingesteld (a) via de Fair Work Act of (b) via het Federale Hof in zijn algemene civiele rechtsbevoegdheid. Onderdeel 22 en onderdeel 22A van de PID Act bekrachtigen dat het doen van onthullingen in het publieke belang arbeidsrechtelijk beschermd is. Schadevergoeding voor onrechtmatig ontslag en ander schadelijk handelen blijft binnen dit stelsel aan een maximum gebonden, maar er zijn geen grenzen aan de schadevergoeding die in een civiele vordering gevorderd kan worden.
In dit dubbele stelsel wordt als uiterst belangrijk element de civiele vordering gecombineerd met de regel voor kostenveroordeling op grond van 'het publieke belang' – de eerste keer dat een dergelijke regel in Australië, en wellicht waar dan ook, wettelijk wordt vastgelegd. Bovendien regelt de nieuwe wet dat een klokkenluider die een civiele schadevordering bij het Federale Hof instelt, niet aansprakelijk kan worden gesteld voor verweerderskosten, mits zijn vordering niet vexatoir is en hij een redelijke rechtsgang voert; echter, als de klokkenluider de zaak verliest, kan de verweerder verplicht worden de door de klokkenluider gemaakte kosten te betalen. Hiermee wordt erkend dat het doen van een onthulling in het publieke belang meer is dan een privaatrecht, en bovendien in het algemeen belang is. In de praktijk vormen tot op heden kosten en risico's waarschijnlijk de belangrijkste belemmering voor het instellen van civiele rechtsmiddelen.

Tezamen genomen bieden de bepalingen het meest omvattende tot nu toe aangenomen stelsel van beschermingsmaatregelen voor klokkenluiders die werkzaam zijn in de Australische publieke sector, niet in de laatste plaats dankzij de manier waarop in deze maatregelen verschillende wetsgebieden slimmer worden gecombineerd. Dubbele routes naar schadevergoeding vormen een erkenning van het feit dat rechtsmiddelen uit het arbeidsrecht in de meeste gevallen openstaan, mits een persoon gedefinieerd kan worden als een werknemer, een arbeidskracht of daarmee vergelijkbaar is. Ook personen die in een andere relatie staan tot de betreffende instanties moetenechter op bescherming kunnen rekenen wanneer zij in de positie verkeren om een misstand te melden. Er is dan ook nog steeds behoefte aan alternatieve, niet op een arbeidsverbintenis gestoelde rechtsmiddelen. De tijd zal leren of hervormingen zoals eerder genoemde regel inzake kostenveroordeling doeltreffend zijn.
De PID Act maakt bovendien represaillemaatregelen strafbaar en verhoogt de straffen tot maximaal twee jaar gevangenis, in overeenstemming met wetgeving van de deelstaten. Over het geheel genomen is het strafrechtelijk strafbaar stellen van represaillemaatregelen in Australië meer symbolisch dan inhoudelijk gebleken, met weinig vervolgingen, zonder dat er successen bekend zijn (Brown e.a. 2008). In werkelijkheid is het leeuwendeel van de schadelijke gevolgen die klokkenluiders onrechtvaardig ondergaan overduidelijk van niet-strafbare aard (Smith & Brown 2008, p. 134).

Institutionaliseren van klokkenluiden

Een ‘institutionele’ of ‘structurele’ benadering normaliseert het klokkenluiden als onderdeel van het gedrag van organisaties en toezichthouders. Organisaties worden wettelijk verplicht procedures in te stellen voor het intern melden van misstanden en het onderzoek naar aanleiding van een melding. Daarnaast voorziet de institutionele benadering in regelingen voor klokkenluiders die ertoe overgaan naar buiten te treden met hun verhaal. Hierbij worden ook stelsels en procedures ingericht voor het ondersteunen en beschermen van klokkenluiders vanaf het moment dat zij een onthulling doen, in plaats van af te wachten totdat rechtsmiddelen worden ingesteld nadat de represaillemaatregelen zich hebben voorgedaan. In Australië is er een

sterke gerichtheid op interne klokkenluiderprocedures en daarmee samenhangende plichten van de bedrijfsleiding. Voorts zijn toezichthouders verplicht om te controleren of interne procecures worden nageleefd en voldoen aan de standaarden.[3]

PID Act

De nieuwe PID Act is ook sterk op deze benadering gebaseerd, hoewel op enigszins andere wijze. De wet stelt verplicht dat federale instellingen procedures toegesneden op klokkenluiders vaststellen en dat deze voldoen aan de standaarden opgesteld door de zogeheten Commonwealth Ombudsman.
Ten tweede hebben hoofden van instellingen een wettelijke verantwoordelijkheid tot het nemen van 'redelijke maatregelen gericht op het beschermen van bij de instelling horende ambtenaren tegen beschadiging, of tegen het dreigen met beschadiging, in verband met onthullingen'. De procedures van een instelling moeten ook processen omvatten voor 'het inschatten van risico's die ertoe kunnen leiden dat represaillemaatregelen worden ingezet tegen de personen die bedoelde onthullingen doen'. Dit vereiste vormt de inbedding van de verwachting die uit het beleid spreekt, dat instellingen proactieve stelsels hebben die gericht zijn op het ondersteunen van klokkenluiders en op het voorkomen of afzwakken van schadelijk handelen of nalaten. Klokkenluiders moeten ook minimaal om de negentig dagen op de hoogte worden gehouden van de voortgang van een onderzoek en hun instemming moet worden verkregen voordat hun identiteit bekend wordt gemaakt. Het opnemen van deze vereisten in de wet, en niet in standaarden of procedures, betreft kritieke punten waarop de relatie tussen klokkenluiders en hun instellingen vaak stukloopt, zoals onderzoek laat zien (Roberts e.a. 2011).
Ten slotte, het stelsel wordt ondersteund door twee onafhankelijke toezichthouders: de Ombudsman en voor inlichtingendiensten de Inspecteur-Generaal van Inlichtingen en Veiligheid (IGIS). De Ombudsman heeft vervangende jurisdictie om als dat nodig blijkt onthullingen te onderzoeken of te heronderzoeken, ook al zouden die onthullingen normaal gesproken buiten zijn conventionele jurisdictie vallen; en iedere klokkenluider kan bij de Ombudsman of IGIS een

3 Zie bijv. PID Act 2010 (Qld) ss 28, 49, 60; PID Act 2012 (ACT), ss 28, 33.

klacht indienen over een tekortkoming in het proces, inclusief het niet geven van ondersteuning.

Het succes van de institutionele benadering op het niveau van de federale overheid draait om de geslaagde werking van deze toezichtregelingen. De rol van de toezichthouders is van cruciaal belang voor de uitvoering binnen de instellingen en voor het breder gedragen vertrouwen in het stelsel. Onderzoek toont aan dat hoewel publieke instellingen goed kunnen zijn in het invoeren van procedures voor het aanmoedigen van klokkenluiden en in het handelen op grond van onthullingen, zij minder goed zijn in het invoeren van procedures voor het beschermen en ondersteunen van hun eigen personeel (Brown e.a. 2008, p. 203). Gegeven de herhaalde roep om een gespecialiseerde instelling voor het beschermen van klokkenluiders, naar het model van het Office of Special Counsel in de Verenigde Staten, betekent invoering een aanmerkelijke test voor de Ombudsman en IGIS – vooral gezien aanwijzingen van eerdere zwakke punten in de bereidheid van toezichthouders om klokkenluiders bij te staan (Annakin 2011).

Volgende stappen voor klokkenluiders in de publieke sector

De inspanningen gericht op het versterken en verduidelijken van de rol van klokkenluiden richting de media is het meest opvallende terrein van hervormingen in Australië op het niveau van de deelstaten gebleken (Brown 2011a, p. 86; 2011b; Dworkin & Brown 2013). De kern daarvan is dat klokkenluiders aanspraak houden op wettelijke beschermende bepalingen, ook als zij op enig moment met hun onthullingen naar de media stappen. Dit geldt ook voor onthullingen over represaillemaatregelen tegen de klokkenluider.

PID Act

De nieuwe PID Act neemt bovengenoemde benadering over, ook wel het model van de ‘drie lagen’ genoemd (Vandekerckhove 2009). De wet vormt internationaal gezien een belangrijke ontwikkeling, en wel om drie redenen. Ten eerste ondersteunt de PID Act de institutionele benadering en bepaalt dat een publieke of ‘externe’ onthulling bescherming blijft genieten daar waar de klokkenluider ‘er op redelijke

gronden van overtuigd is' dat een eerder onderzoek 'niet adequaat' is. De bescherming geldt alleen voor onthulde informatie die 'redelijkerwijs noodzakelijk' is voor het benoemen van de misstand. De PID Act vereist echter nog een extra toetsing, die moet aantonen dat de nadere onthulling, per saldo, niet 'strijdig met het publieke belang' is, waarbij een reeks criteria wordt gehanteerd.
Ten tweede ondersteunt de PID Act de antirepresaillebenadering. De enige omstandigheid waaronder een rechtstreekse onthulling aan de media bescherming geniet, zonder dat de onthulling eerst intern is gedaan, is een 'onthulling op grond van een noodtoestand inzake een aanmerkelijk en dreigend gevaar voor de gezondheid of veiligheid van één of meer personen of voor het milieu', daar waar er 'uitzonderlijke omstandigheden' bestaan die het niet doen van een eerdere onthulling rechtvaardigen.
Een van deze omstandigheden kan zijn het gemis van een redelijkerwijs veilig kanaal waarlangs een onthulling gedaan kan worden, maar dat blijft open voor interpretatie. Bij een externe onthulling – nadat de onthulling eerst intern is gedaan – is een element van de toetsing aan publiek belang de mate waarin de nadere onthulling 'bij zou dragen aan het beschermen van de onthullende persoon tegen schadelijke gevolgen van het doen van de onthulling'. Hiermee wordt indirect erkend dat het nalaten door een instelling om een klokkenluider te ondersteunen en te beschermen de rechtvaardiging van de publieke onthulling kan vergroten.
Ten derde neemt de PID Act beperkt en als tussenoplossing een eerste stap naar erkenning dat klokkenluiders in het publieke belang beschermd moeten worden, zelfs ten aanzien van sommige zaken die de nationale veiligheid en inlichtingendiensten betreffen.
In eerste instantie was het regeringsbeleid erop gericht ervoor te zorgen dat klokkenluiden naar de media alleen bescherming genoot daar waar het publieke belang in de onthulling zwaarder woog dan 'daartegenoverstaande factoren van publiek belang', zoals bescherming van internationale relaties en internationale veiligheid. Bepaald werd dat geen 'op inlichtingendiensten betrekking hebbende informatie' publiekelijk vrijgegeven kan worden (Commonwealth Government 2010). Zodoende geniet een publieke onthulling geen bescherming als hierbij sprake is van 'op intelligentiediensten betrekking hebbende informatie'. Elke onthulling die betrekking heeft op inlichtingendiensten wordt alleen beschermd als zij voldoet aan de eerder gemelde

definitie van een ‘onthulling in een noodtoestand’. In de praktijk is de definitie van ‘op inlichtingendiensten betrekking hebbende informatie’ bovendien zo breed dat zelfs een door een klokkenluider binnen een inlichtingendienst gedane onthulling in een noodtoestand waarschijnlijk geen bescherming geniet. De reden is dat in de definitie is besloten alle eventuele informatie ‘die afkomstig of ontvangen is van een inlichtingendienst’. Niettemin is de PID Act internationaal gezien een van de eerste wetten die formeel bescherming biedt aan de klokkenluider die informatie afkomstig van een inlichtingendienst onthult onder de zeer strikte voorwaarde van een noodtoestand.

Hoe goed de nieuwe bepalingen ten aanzien van onthullingen in het algemeen zullen werken, moet worden afgewacht. Het effect in de praktijk is dat corruptie binnen een inlichtingendienst nooit het onderwerp van een beschermde publieke onthulling kan zijn, ook al zou dit wel het geval zijn bij gelijksoortige corruptie binnen elke andere instelling, zelfs al betreft de onthulling niet de operationele gevoeligheid of een reëel nationaal veiligheidsbelang. Deze inconsequente aspecten ondermijnen de geloofwaardigheid van het stelsel als geheel, zowel binnen inlichtingendiensten als in de bredere publieke sector. Met een relatief kleine aanpassing kan de PID Act op dit punt in overeenstemming worden gebracht met de zogeheten Tshwane Principes, die zijn ontwikkeld door het Open Society Justice Initiative (2013). Deze erkennen dat een regering legitiem informatie geheim kan houden als het gaat om zaken als defensieplannen, ontwikkeling van wapens, activiteiten en bronnen van inlichtingendiensten en vertrouwelijke informatie van buitenlandse regeringen over nationale veiligheid. Maar niet-gevoelige informatie zou onderworpen moeten zijn aan hetzelfde regime van onthulling en bescherming als andere officiële informatie.

Conclusie

In dit artikel wordt de nieuwe Public Interest Disclosure Act 2013 van Australië, die klokkenluiden binnen de federale publieke sector van Australië betreft, gebruikt als een casestudy over hoe verschillende beleidsdoelstellingen, conceptuele benaderingen en juridische opties gecombineerd kunnen worden bij het ontwerpen van betere wet-

geving inzake klokkenluiden. De nieuwe wetgeving is niet volmaakt, en de hervorming van de wetgeving inzake klokkenluiden in Australië is verre van voltooid. Zelfs de hier besproken nieuwe wetgeving voor de federale publieke sector vertoont significante lacunes en problemen – met name in die gevallen waar ambtenaren misstanden onthullen door verkozen parlementsleden, ministers of door inlichtingendiensten, daar waar het een publieke onthulling betreft.
Niettemin worden door de lange voorbereidingsperiode en de veelomvattende aard van deze nieuwe Australische wet inzichten geboden in de manier waarop verschillende juridische benaderingen geïntegreerd kunnen en zouden moeten worden. Het is een van de eerste nationale wetten die probeert uiteenlopende benaderingen samen te brengen in het 'antirepresaille'-model voor het beschermen van klokkenluiders, en hierbij eveneens het arbeidsrecht van Australië betrekt; deze wet stelt bovendien nieuwe standaarden voor de rol van 'publiekelijk klokkenluiden' binnen zo'n stelsel. Deze wet biedt aldus internationaal gezien nieuwe uitgangspunten voor inspanningen gericht op het doen overeenkomen en aansluiten van de benadering inzake 'antirepresaillemaatregelen', de 'institutionele' benadering en de 'publieke' benadering inzake klokkenluiden zodanig deze benaderingen elkaar wederzijds versterken.
Deze casestudy benadrukt ook nog eens dat er niet één enkele 'ideale' of 'model'-wet bestaat die eenvoudig kan worden opgesteld en ingepast in een jurisdictie. Niettemin leert de ervaring dat een meer ideale benadering tot wetshervorming mogelijk is – een benadering die erkent dat wetgeving inzake klokkenluiden verschillende doelstellingen en dimensies kan hebben, en die wetgevers keuzes laat maken op basis van goede informatie. Betere integratie kan worden bereikt in de meeste, hoewel niet alle, situaties waar tot op heden sprake is van verschillende juridische dimensies of modellen met betrekking tot klokkenluiden. Aldus kan deze nieuwe Australische wet worden beschouwd als een significante stap richting de realisatie van niet alleen retorische, maar ook werkelijke bescherming van de klokkenluider.

Literatuur

Annakin 2011
L. Annakin, *In the public interest or out of desperation? The experience of Australian whistleblowers reporting to accountability agencies* (diss. Sydney), 2011, http://ses.library.usyd.edu.au/bitstream/2123/7904/1/l_annakin_2011_thesis.pdf.

Banisar 2009
D. Banisar, *Whistleblowing – International standards and developments* (background paper voor Transparency International), 2009; ook in: I.E. Sandoval (red.), *Corruption and transparency: Debating the frontiers between state market and society*, Washington, DC: World Bank Institute for Social Research 2011, http://ssrn.com/abstract=1753180.

Brown 2006
A.J. Brown, *Public interest disclosure legislation in Australia: Towards the next generation*, Canberra: Commonwealth/NSW/Queensland Ombudsman 2006.

Brown 2008
A.J. Brown (red.), *Whistleblowing in the Australian public sector: Enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organisations*, Canberra: ANU E Press 2008.

Brown 2011a
A.J. Brown, 'Flying foxes, WikiLeaks and freedom of speech: Statutory recognition of public whistleblowing in Australia', in: D. Lewis & W. Vandekerckhove (red.), *Whistleblowing and democratic values*, Londen: International Whistleblowing Research Network 2011, p. 86.

Brown 2011b
A.J. Brown, 'Weeding out WikiLeaks (and why it won't work): Legislative recognition of public whistleblowing in Australia', *Global Media Journal (Australian Edition)* (5) 2011-1, www.commarts.uws.edu.au/gmjau/2011_5_1_toc.html.

Brown 2013
A.J. Brown, 'Towards ideal whistleblowing laws? Some lessons from recent Australian experience', *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, te verschijnen.

Brown e.a. 2008
A.J. Brown, P. Latimer, J. McMillan & C. Wheeler, 'Towards best practice whistleblowing legislation for the public sector: The key principles', in: A.J. Brown (red.), *Whistleblowing in the Australian public sector: Enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organisations*, Canberra: ANU E Press 2008, p. 261-288.

Commonwealth Government 2010
Commonwealth Government, *Government response: Whistleblower protection: A comprehensive scheme for the Commonwealth public sector*, Canberra: Commonwealth of Australia 2010.

Dworkin & Brown 2013
T. Dworkin & A.J. Brown, 'The money or the media? Lessons from contrasting developments in US and Australian whistleblowing laws', *Seattle Journal for Social Justice* (11) 2013-2, p. 653-713.

LACA 2009
House of Representatives Standing Committee on Legal And Constitutional Affairs (LACA), *Whistleblower protection: A comprehensive scheme for the Commonwealth public sector*, Canberra: Commonwealth of Australia 2009.

Latimer 2002
P. Latimer, 'Whistleblowing in the financial services sector', *University of Tasmania Law Review* (21) 2002, p. 39-41.

Lewis 1996
D. Lewis, 'Employment protection for whistleblowers: On what principles should Australian legislation be based?', *Australian Journal of Labour Law* (9) 1996, p. 1-27.

McMullen 2009
J. McMullen, 'Ten years of employment protection for whistleblowers in the UK: A view from the Employment Appeal Tribunal', in: D. Lewis (red.), *A global approach to public interest disclosure: What can we learn from existing whistleblowing legislation and research?*, Cheltenham: Edward Elgar 2009.

Miceli & Near 1984
M.P. Miceli & J.P. Near, 'The relationships among beliefs, organisational position, and whistleblowing status: A discriminant analysis', *Academy of Management Journal* (27) 1984-4, p. 687-705.

Open Society Justice Initiative 2013
Open Society Justice Initiative, *Global principles on national security and freedom of information*, juni 2013, www.opensocietyfoundations.org/publications/global-principles-national-security-and-freedom-information-tshwane-principles.

Osterhaus & Fagan 2009
A. Osterhaus & C. Fagan, *Alternative to silence: Whistleblower protection in 10 European countries*, Berlijn: Transparency International 2009.

Smith & Brown 2008
R. Smith & A.J. Brown, 'The good, the bad and the ugly: Whistleblowing outcomes', in: A.J. Brown (red.), *Whistleblowing in the Australian public sector: Enhancing the theory and practice of internal witness management in public sector organisations*, Canberra: ANU E Press 2008, p. 129-130.

SSC 1994
Senate Select Committee (SSC) on Public Interest Whistleblowing, *In the public interest: Report of the Senate Select Committee on Public Interest Whistleblowing*, Canberra: Commonwealth of Australia 1994.

Vandekerckhove 2009
W. Vandekerckhove, 'European whistleblower protection: Tiers or tears?', in: D. Lewis (red.), *A global approach to public interest disclosure: What can we learn from existing whistleblowing legislation and research?*, Cheltenham: Edward Elgar 2009, p. 15-35.

Vaughn 2013
R.G. Vaughn, The *successes and failures of whistleblower laws*, Cheltenham/Northampton, Edward Elgar 2013.

Een bevlogen portret van Bradley Manning

B. de Graaf[*]

Chase Madar
The passion of Bradley Manning. The story behind the WikiLeaks whistleblower
Londen/New York: Verso, 2013
180 pag.

Wat is het verschil tussen Bradley Manning en Bob Woodward? Allebei hebben ze wereldgeschiedenis geschreven door staatsgeheimen te lekken. Allebei verzamelden ze documenten die ze op legale wijze niet te pakken hadden kunnen krijgen. Maar de een werd een gevierde gast in het Witte Huis en geniet tot op de dag van vandaag een onaantastbare status. De ander kreeg daarentegen een celstraf van 35 jaar opgelegd.
Deze vergelijking is een slimme zet van Chase Madar, die met zijn bevlogen portret van Bradley Manning een pleidooi voor meer openheid en eerherstel voor klokkenluiders in de Verenigde Staten houdt.
Madar geeft een korte schets van Mannings jeugd en tienerjaren en gaat in op de akelige gezinssituatie en psychologische druk waaronder Manning thuis en later nog sterker binnen de krijgsmacht stond. Manning wil inmiddels ook niet meer als man worden beschouwd, maar heeft aangekondigd zo snel mogelijk met hormoontherapie te beginnen om voortaan als vrouw, onder de naam Chelsea Manning, door het leven te gaan. Het is goed dat Madar die geschiedenis kort beschrijft, en het is schokkend om te lezen hoezeer Manning door zowel zijn ouders en leraren als door zijn superieuren binnen de krijgsmacht in de steek is gelaten. Maar dat is maar een klein deel van het verhaal.
De auteur drukt ons op het hart dat die biografische details ons niet mogen verleiden om Manning dan maar als pathologisch geval te zien.

* Dr. Beatrice de Graaf is als hoogleraar Conflict en Veiligheid in historisch perspectief verbonden aan de Campus Den Haag van de Universiteit Leiden.

Manning, die volgens de psychiaters aan een *fetal alcohol syndrome* leidt, een vorm van Asperger heeft en extreem narcistische trekken zou vertonen, is desalniettemin volledig serieus te nemen als klokkenluider binnen de krijgsmacht. Wat de auteur hiermee wil zeggen, is dat we Mannings gedrag natuurlijk wel psychologisch kunnen verklaren, maar dat dat zijn politieke relevantie niet mag ondermijnen. Manning heeft een politieke boodschap. Hij is een patriot die de burgers van de Verenigde Staten erop wil wijzen dat hun regering op grote schaal bezig is mensenrechten te ondermijnen, in Irak, in Afghanistan. Volgens Manning heerste er binnen de krijgsmacht volstrekte onverschilligheid ten aanzien van het leed van vrouwen en kinderen. Daarbij ging het niet alleen om misstanden in Irak, Pakistan of Afghanistan, maar waren de Verenigde Staten op talloze plaatsen in de wereld alleen maar bezig de ‘anarchie’ te vergroten.

Madar laat overtuigend, mede aan de hand van Mannings eigen chatberichten, zien hoe laks de ‘infosec’ (informatieveiligheid) binnen de krijgsmacht was, Manning kon in 2009 zonder problemen de hand leggen op allerlei documenten die helemaal niets met zijn eigen werkzaamheden te maken hadden. Zo speelde Manning documenten over corruptie in Tunesië aan WikiLeaks door, onthulde hij Afghan War Logs en Iraqi War Logs. De grootste schok veroorzaakten de videobeelden van een luchtaanval door een helikopter op 12 juli 2007 in Bagdad, waarbij de piloten ook kinderen, gewonden en hulpverleners doodschoten.

Terug naar Bob Woodward: Woodward werd gelauwerd voor zijn reportages over het Watergate-schandaal. Tegenwoordig maakt Woodward zelfs deel uit van de pr-machine van het Witte Huis, die zelf bewust vertrouwelijke informatie laat uitlekken om op die manier berichten van een ‘spin’ te voorzien en de eigen politieke strategie te bevorderen. Ook dat is officieel strafbaar. Toch worden Woodward en de spindoctors van het Witte Huis niet vervolgd, en Manning, die in 2010 door een bekende werd verraden, wel. Hij werd zelfs een aantal maanden lang ten onrechte in een isolatiecel vastgehouden.

Madar laat overtuigend zien hoe classificatie van documenten enerzijds en lekken anderzijds twee zijden van dezelfde medaille zijn: behoud van de macht van het Witte Huis. Zelfs onder een jurist als president is die zucht tot behoud van de uitvoerende macht alleen maar groter geworden, iets waar Arthur Schlesinger in *The imperial presidency* (1973) al veel langer geleden voor waarschuwde.

Helaas is Madars boek te veel een pleidooi of pamflet voor Manning en te weinig een grondig uitgediepte analyse. Het is onvolledig als biografie en het schiet eveneens tekort als politieke analyse. We zouden nog veel meer over Manning, zijn collega's, maar vooral ook over het proces van het lekken, de discussies hierover en de waarde ervan willen weten. Ook Mannings proces ontbreekt in dit boek, dat verscheen voordat het proces was afgelopen.[1] Madar heeft met dit boekje een eerste poging gewaagd. Het is te hopen dat de huidige klokkenluiderszaken leiden tot veel meer, diepgaander onderzoek: naar processen van classificatie en geheimhouding, naar het fenomeen 'gericht lekken', naar de mogelijkheid van een 'deugdenethiek' voor toekomstige klokkenluiders. Maar bovenal is het te hopen dat Manning, Edward Snowden, Glenn Greenwald en al die andere journalisten of klokkenluiders niet meteen als staatsvijanden worden weggestopt, of voor gek worden verklaard, maar in hun politieke boodschap serieus worden genomen. Zoals Manning zelf in een chat schreef: 'I want people to see truth (...) regardless of who they are (...) because without information, you cannot make informed decisions as a public.'

1 Meer daarover is te vinden op de site van Mannings advocaat David E. Coombs, www.armycourtmartialdefense.com.

Summaries

Justitiële verkenningen (Judicial explorations) is published eight times a year by the Research and Documentation Centre of the Dutch Ministry of Security and Justice in cooperation with Boom Lemma uitgevers. Each issue focuses on a central theme related to judicial policy. The section Summaries contains abstracts of the internationally most relevant articles of each issue. The central theme of this issue (no. 7, 2013) is *Whistleblowing*.

Towards a general Whistleblowing Protection Act
M.A.P. Bovens
The private member's bill 'Huis voor klokkenluiders' is a step forward in the protection of whistleblowers in The Netherlands. However, adoption of the bill will not end the discussion about the protection of whistleblowers, because the bill has several flaws. The new 'Huis' has too many roles, the 'Fonds' provides the wrong incentives, and whistleblowers who go straight to the relevant authorities are not protected. Therefore, the next step should be a general Whistleblowing Protection Act, which provides legal protection, both to public and private employees who report serious organizational deviances to the relevant authorities and who, in doing so, have acted with due care. Enforcement of the Act, including the award of compensation, should be provided by the industrial law courts and not by a 'Huis' or a 'Fonds'.

A shelter for whistleblowers. Will the House contribute to the ideal of transparency?
C. Raat
The draft of the Dutch Whistleblower Protection Act that is currently discussed in Parliament can be regarded as an essential step forward in the protection of whistleblowers. However, it can be questioned if the Act will contribute in an optimal manner to the ideal of transparency and the fight against the abuse of power, which should be the main goal of the Act. The tasks and powers of the new House for Whistleblowers are rather unclear and they do not meet legal standards. The combination of advice and support to whistleblowers and independent research into major violations of integrity should be abolished.

It is all about transparency. A critique of Publeaks

J. Beckers, H.G. van de Bunt and K. van Wingerde

As a result of the democratization of technology we now seem to live in an era of 'Wiki-regulation'. Increasingly transparency is considered to be the universal solution to all sorts of problems. In line with this dominant viewpoint there has been a proliferation of whistleblower initiatives in recent years. A newly established Dutch initiative is Publeaks. Launched by a large number of Dutch media outlets and aimed at protecting whistleblowers, shedding light on wrongdoings and encouraging investigative journalism, Publeaks is a website 'for people to leak documents to the media securely and anonymously'. In this opinionated article the authors propose three arguments against this particular form of whistleblowing: the protection against unfunded accusations, the negative side effects of 'scandal overkill', and the value of non-transparency.

The Dutch Advice Centre for Whistleblowers in practice

H.G. de Jong and L.S. Mol

The Advice Centre for Whistleblowers in the Netherlands (*het Adviespunt Klokkenluiders*) opened on 1 October 2012 and offers independent and confidential advice to (potential) whistleblowers. Even though the Advice Centre opened only recently, this article gives an overview of the findings of the Advice Centre up-to-date, because of its relevance for the public debate on whistleblowers. The article *inter alia* mentions the number of whistleblowers that needed advice from the Advice Centre, the sectors where they work(ed), the types of wrongdoing involved in the cases and it describes the questions and dilemmas of whistleblowers who approached the Advice Centre. The article also points out how the Advice Centre could help persons with raising their concern about possible wrongdoing or malpractice in the workplace.

A listening ear. The internal reporting system within the Dutch public sector

G. de Graaf and K. Lasthuizen

Whistleblowing and whistleblowers have received a lot of attention over the last decade, not just in popular discourse, also in academic research. So by now we know a lot about 'the' whistleblower; internal reporting procedures received less attention. That is remarkable,

because from previous research we know that by far most reports of wrongdoing are (first) reported internally. Reporting in line seems the most logical step for most observations, but how well are Dutch public managers handling these reports, and what are the experiences of and with so-called confidential integrity advisors? The authors' main research question is: *How does the internal reporting system function in the public sector, and what improvements are possible?* Here the authors answer these questions based on a survey conducted among Dutch civil servants, which was filled out by 7,543 respondents and on 25 in-depth interviews with confidential integrity officers.

Motives for reporting organizational misbehavior. A qualitative research inside the Belgian federal police

K. Loyens

Whistleblowing research should more explicitly focus on underlying motives for the decision to report on organizational misbehavior. Arguably, these motives are connected to the factors that can explain the decision whether or not to blow the whistle. Reporting for egoistic reasons can probably be explained by other factors than reporting for altruistic reasons. This article aims to enrich the whistleblowing literature by proposing grid-group cultural theory as an alternative approach. This theoretical framework could provide more insight into reporting decisions by identifying various motives for such decisions and linking them with elements in the organizational culture that could explain them. As an illustration, the theory is applied in an ethnographic study in two investigative teams of the Belgian federal police. More research is, however, needed to fine-tune the conceptual framework and to test the preliminary findings of this empirical study.

Whistleblowing principles: the Council of Europe's approach

P. Stephenson and M. Levi

National governments have adopted a variety of approaches to the protection of whistleblowers. This article refers to examples in Slovenia, the United Kingdom and the United States of America, and ongoing work in Ireland, the Netherlands and Serbia. It is not always clear what would count as success, but none of the existing laws appears to have wholly achieved its aims. The Council of Europe aims to establish some common ground in Europe by drafting a Recommendation which will establish principles on which Member States

should draft laws and establish systems. This article considers the work done so far on the draft Recommendation, discusses some of the most important and problematic aspects, and suggests improvements.

Protecting whistleblowers: recent lessons from Australia
A.J. Brown
This article seeks to aid understanding of the ways in which different policy purposes, approaches and legal options can be combined in the design of better legislation, using Australia's recently passed Public Interest Disclosure Act 2013. It provides a guide to key elements of the new legislation, as an example of legislative development taking place over a long period, informed by different trends. In particular, it is one of the first national laws to seek to integrate divergent approaches to the 'anti-retaliation' model of whistleblower protection, including its place in the employment law system, it sets new standards for the role of 'public whistleblowing' in such a regime, and provides new responses on basic questions of coverage, including which individuals are able to gain the benefit of the legislation. This provides lessons as to how different legal approaches might be better integrated, in pursuit of a clearer understanding of the interface between whistleblowing and other integrity reforms.



Internetsites

De volgende websites hebben betrekking op het thema van dit nummer van *Justitiële verkenningen*. De informatie is ook te raadplegen op de website van het WODC, www.wodc.nl, door te klikken op 'publicaties' en 'Justitiële verkenningen'.

https://zoek.officielebekendmakingen.nl/dossier/33258
Link naar het dossier van het wetsontwerp 'Huis voor klokkenluiders' op de website van de Tweede Kamer.

www.adviespuntklokkenluiders.nl
Het adviespunt biedt hulp aan (potentiële) klokkenluiders bij de overheid en in het bedrijfsleven, zie het artikel van Hannah de Jong en Liesbeth Mol in dit themanummer.

www.integriteitoverheid.nl
Website van het Bureau Integriteitsbevordering Openbare Sector (BIOS), een (online) kenniscentrum op dit terrein. Hier is ook de Monitor Integriteit Openbaar Bestuur te vinden. Voorts onder andere een nieuwsbrief en een link naar het onderzoeksrapport over interne meldsystemen 'Een luisterend oor' van de VU-onderzoeksgroep Quality of Governance.

www.uu.nl/faculty/leg/NL/organisatie/departementen/departementbestuursenorganisatiewetenschap/onderzoek/publicgovernance/Documents/Evaluatie%20Klokkenluiderregelingen%20publieke%20sector_BovensNL.pdf
Op de site van de Universiteit Utrecht is het eindrapport *Evaluatie klokkenluidersregelingen publieke sector* uit 2008 te downloaden.

www.expertgroepklokkenluiders.nl
Website van enkele meer en minder bekende klokkenluiders die als gevolg van hun handelwijze zijn ontslagen of anderszins nadeel hebben ondervonden. Op de site staat ook een zwartboek waarin de negatieve ervaringen van klokkenluiders en het vermeende falen van instanties uit de doeken worden gedaan.

www.beroepseer.nl
Website van de Stichting Beroepseer. De zoekterm ‘klokkenluiders’ levert tal van schrijnende voorbeelden en discussies over dit onderwerp op.

www.publeaks.nl
Website voor het anoniem melden van misstanden aan de pers, zie het artikel van Joep Beckers e.a. in dit themanummer.

http://wikileaks.org
De ‘moeder aller klokkenluiderssites’.

www.hca.uws.edu.au/gmjau/archive/2011_5_1_toc.html
Link naar een *full text*-themanummer over WikiLeaks van de Australische editie van *Global Media Journal* met daarin een artikel van A.J. Brown, getiteld: ‘Weeding out WikiLeaks (and why it won’t work): Legislative recognition of public whistleblowing in Australia’.

www.bradleymanning.org
Website van de steungroep van klokkenluider Chelsea (voorheen Bradley) Manning; zie de boekrecensie in dit themanummer.

www.coe.int/cdcj
Website van de European Committee on Legal Co-operation (CDCJ), een onderdeel van de Raad van Europa. Onder de knop ‘Activities’ staat een link naar informatie over de inspanningen van het comité om Europabreed te komen tot een betere bescherming van klokkenluiders.

www.ilo.org/public/english/ethics/areas/w_blowers.htm
Ook de International Labour Organization houdt zich bezig met de bescherming van klokkenluiders.



28 november	Politieverhoor, inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis
28 november	Forensische psychologie en psychiatrie
28 november	De aanpak van witwassen
28-29 november	Victims and contemporary responses to crime
6 december	Open source & social media intelligence
9 december	Omgaan met slachtoffers van ernstige delicten tijdens het strafproces
11 december	Dag van de Jeugd-GGZ
12 december	Risicotaxatie en diagnostiek bij mensen met een LVB
13 december	Integriteit in politiek en bestuur
13 december	Profileren en selecteren binnen de strafrechtspleging
13 december	Staatsrechtconferentie
16 december	Geografische daderprofilering
18-22 februari 2014	Perceptions of crime and justice

Hierna volgt een beschrijving van de congressen.

Politieverhoor, inverzekeringstelling en voorlopige hechtenis
Het toepassen van voorlopige hechtenis is in het afgelopen decennium sterk gestegen, waardoor veel meer mensen dan voorheen onterecht vastzitten. In 2012 ging het om 5.000 mensen, meer dan drie keer zoveel als tien jaar geleden. Volgens Europese jurisprudentie zou de onschuldpresumptie zwaarder moeten wegen. De vraag is waarom alternatieven zoals meldplicht, borgsommen en elektronisch toezicht niet vaker worden toegepast.
Datum: 28 november 2013
Locatie: Amsterdam, Novotel
Informatie en aanmelding: www.kerckebosch.nl

Forensische psychologie en psychiatrie
Forensische psychologie en psychiatrie zijn niet meer weg te denken in het straf(proces)recht. Binnen deze vakgebieden volgen de ontwikkelingen elkaar in hoog tempo op. Tijdens deze studiedag komen aan de orde: de nieuwe Wet forensische zorg (Wfz) en het Wetsontwerp Verplichte Geestelijke Gezondheidszorg (WVGGZ); heeft neurobiologie invloed op de straftoemeting; de opkomst van geïndividualiseerde

risicotaxatie; voorkoming van recidive: welke middelen en maatregelen werken nu het best; zwaartepunt in de forensische gedragsdeskundige rapportage: stoornis of risicotaxatie; tbs'ers levenslang volgen; valse bekentenissen.
Datum: 28 november 2013
Locatie: Amsterdam, Lloyd Hotel
Informatie en aanmelding: www.kerckebosch.nl

De aanpak van witwassen
Tijdens dit congres worden de actuele ontwikkelingen in de strijd tegen witwassen besproken. Zo spreekt Melvin Soudijn (Politie Landelijke Eenheid) over de Follow-up Criminaliteitsbeeldanalyse Witwassen 2012. Voorts onder andere aandacht voor het nieuwe Anti-Money Laundering Centre (AML), beleid tegen witwassen in de Europese Unie en belastingen en witwassen.
Datum: 28 november 2013
Locatie: Amsterdam, Holiday Inn
Informatie en aanmelding: www.kerkckebosch.nl

Victims and contemporary responses to crime
Voor informatie zie de website.
Datum: 28-29 november 2013
Locatie: Belgrado
Informatie en aanmelding: www.vds.org.rs/indexe.html

Open source & social media intelligence
This conference will reflect on how intelligence services can collect and exploit information derived from open sources and social media. It will also raise attention to certain challenges like perception management, cognitive and social biases, data overload, and required technologies. The conference will provide some practical examples on how social media can be used for intelligence purposes. The conference features actors representing the intelligence community, the military and the academic domain from various European countries.
Datum: 6 december 2013
Locatie: Brussel
Informatie en aanmelding: www.politiestudies.be/vrij.cfm?Id=216

Omgaan met slachtoffers van ernstige delicten tijdens het strafproces
De laatste decennia is de positie van het slachtoffer in het strafproces verbeterd. Het besef is doorgedrongen dat een goede bejegening van slachtoffers de verwerking van het delict kan bevorderen. Daarbij moet zo veel mogelijk worden voorkomen dat het slachtoffer gedurende en door het strafproces wordt getroffen door nieuwe, vermijdbare nadelen en zo een tweede keer 'slachtoffer' wordt ('secundaire victimisatie'). Deze studiedag geeft inzicht in hoe slachtoffers van ernstige delicten c.q. nabestaanden het gehele strafproces en het contact met de verschillende actoren daarin ervaren. Speciale aandacht zal worden gegeven aan nabestaanden van overleden slachtoffers en ouders van (minderjarige) slachtoffers van zedenmisdrijven. Ook de relatie tussen de verwerking van het delict en het toekennen van schadevergoeding aan slachtoffers komt aan bod.
Datum: 9 december 2013
Locatie: Amersfoort
Informatie en aanmelding: www.kerckebosch.nl

Dag van de Jeugd-GGZ
Tijdens deze dag staat de positie van de Jeugd-GGZ binnen de transitie van de jeugdzorg centraal. Wat verwachten de verschillende betrokken partijen van elkaar? Welke kansen en uitdagingen zijn er voor de Jeugd-GGZ? Hoe staan cliënten, zorgverleners en gemeenten in de transitie? Welke veranderingen zijn er te verwachten voor professionals die werkzaam zijn in deze sector? Met aandacht voor ervaringen in het buitenland met lokaal beheer en voor ambulantisering binnen de Jeugd-GGZ.
Datum: 11 december 2013
Locatie: WTC Rotterdam
Informatie en aanmelding: www.sbo.nl/zorg/dag-van-de-ggz/#Programma

Risicotaxatie en diagnostiek bij mensen met een LVB
De TaskForce LVB organiseert deze studiedag om kennis over beschikbare diagnostische en risicotaxatie-instrumenten voor mensen met LVB te bundelen en te delen en te stimuleren dat deze ook doordringt naar de werkvloer. Het doel van de dag is onder andere om bruggen te slaan tussen verschillende werelden en ketengroepen: het forensische veld, het LVB-veld, GGZ en justitie.
Datum: 12 december 2013

Locatie: nog onbekend
Informatie en aanmelding: www.efp.nl/agenda/studiedag-task-force-lvb

Integriteit in politiek en bestuur: de (on)mogelijkheden van het recht
Bestuurlijke integriteit staat de laatste jaren volop ter discussie. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het declaratiegedrag van bestuurders, het combineren van functies en de hoogte van inkomens in de (semi)publieke sector, maar ook om beschuldigingen van belangenverstrengeling en zelfs corruptie. Integriteitsvraagstukken beperken zich echter niet tot het gedrag van individuele bestuurders (en volksvertegenwoordigers). Ze spelen ook een rol in andere discussies, zoals de regulering van de financiering van politieke partijen en de invloed van lobbyisten op politieke en ambtelijke besluitvorming. Is integriteit vooral een bestuurlijk of moreel vraagstuk – een kwestie van fatsoen of goede taakvervulling? – of is er behoefte aan dwingende kaders en procedureregels? En hoe moeten dergelijke kaders en procedures dan worden vormgegeven? Kortom, welke mogelijkheden biedt het recht in kwesties rondom politieke en bestuurlijke integriteit? Die vraag staat centraal tijdens deze staatsrechtconferentie. Naast een plenair programma worden drie thematisch ingerichte workshops georganiseerd.
Datum: 13 december 2013
Locatie: Amsterdam, Vrije Universiteit
Informatie en aanmelding: www.rechten.vu.nl/nl/onderzoek/conferenties-en-projecten/staatsrechtconferentie/index.asp

Profileren en selecteren binnen de strafrechtspleging
Het vroegtijdig signaleren en aanpakken van veiligheidsrisico's is gedurende de afgelopen jaren over de gehele linie van de strafrechtspleging steeds belangrijker geworden. Bij risicotaxatie worden mensen geprofileerd en gecategoriseerd als een zeker veiligheidsrisico. Hierdoor bestaat het gevaar dat bepaalde sociale groepen anders worden behandeld door het strafrechtelijk systeem. Dit alles roept de vraag op in hoeverre het streven naar efficiëntie in de strafrechtspleging ten koste mag gaan van het gelijkheidsbeginsel. Hoe gaat de individuele opsporingsambtenaar in zijn dagelijkse praktijk met deze spanning om? Hoe verhoudt de wens van de rechter om maatwerk te leveren zich tot het gelijkheidsbeginsel? In hoeverre worden sommige sociale groepen uitgesloten van bepaalde interventies die als bijzondere voor-

waarde opgelegd kunnen worden? In welke mate en op welke wijze kan de verdediging invloed uitoefenen op de selectieprocessen? Deze en andere vragen komen aan de orde op deze studiedag georganiseerd door het tijdschrift *Proces*.
Datum: 13 december 2013
Locatie: Universiteit Leiden
Informatie en aanmelding: http://law.leidenuniv.nl/org/strafrechtencriminologie/nieuws/studiedagproces.html

Staatsrechtconferentie
Het centrale thema van deze conferentie is 'integriteit in politiek en bestuur: de (on)mogelijkheden van het recht'. Bestuurlijke integriteit staat de laatste jaren volop ter discussie. Veelal vormen specifieke, in de media breed uitgemeten incidenten de aanleiding. Daarbij gaat het bijvoorbeeld om het declaratiegedrag van bestuurders, het combineren van verschillende functies en de hoogte van inkomens in de (semi)publieke sector, maar ook om beschuldigingen van belangenverstrengeling en corruptie. De vraag is welke rol het recht speelt in integriteitskwesties. Welke belangen kunnen in besluitvormingsprocessen een rol spelen en hoe moet deze belangenbehartiging organisatorisch worden gewaarborgd? Is integriteit vooral een bestuurlijk of moreel vraagstuk – een kwestie van fatsoen of goede taakvervulling? – of is er behoefte aan (meer) dwingende kaders en procedureregels? En is op dit terrein niet een grotere rol voor de staatsrechtbeoefening weggelegd? In de ochtend zijn er plenaire lezingen van Raymond Schlössels (Radboud), Pauline Westerman (RUG) en Ko de Ridder (RUG). In de middag worden vier workshops gegeven in twee rondes.
Datum: 13 december 2013
Locatie: Amsterdam, Crowne Plaza
Informatie en aanmelding: www.rechten.vu.nl/nl/onderzoek/conferenties-en-projecten/staatsrechtconferentie/index.asp

Geografische daderprofilering
Nadat een delict heeft plaatsgevonden, staat vrijwel één ding altijd vast: de locatie waar het delict heeft plaatsgevonden. Maar hoe en wat precies is gebeurd, is onbekend, evenals waar de dader vandaan komt. Want waarom zou de dader juist op deze PD hebben toegeslagen? Heeft hij hiervoor uitgebreid nagedacht en een plan van aanpak uitgewerkt? Of is het puur toeval geweest? Kan er sprake zijn van een seriematig handelen? Op deze en andere vragen wordt tijdens deze studie-

dag ingegaan. Sprekers zijn onder andere Jasper van der Kemp (VU) en J. van Schaaik (Geo/Politie Landelijke Eenheid).
Datum: 16 december 2013
Locatie: Universiteit Leiden
Informatie en aanmelding: www.kerckebosch.nl

Perceptions of crime and justice
The central theme of the annual meeting of the Academy of Criminal Justice Sciences is 'Perceptions of crime and justice'. For more information see the website.
Datum: 18-22 februari 2014
Locatie: Philadelphia (Pennsylvania)
Informatie en aanmelding: www.acjs.org/pubs/167_668_14361.cfm

WODC: website en rapporten

WODC-website: www.wodc.nl

Op de WODC-site is de volgende informatie te vinden:

1. Zoeken op onderwerp via de homepage:
- trefwoord ABC (zoeken op standaardtrefwoorden);
- onderwerpen (zoeken op onderwerpsgebieden).

2. Publicaties:
- jaaroverzichten van alle rapporten (inclusief uitbesteed) en *Justitiële verkenningen*;
- wetenschappelijke artikelen;
- uitgebreide samenvattingen en volledige teksten (in pdf) beschikbaar bij vrijwel alle publicaties;
- internetbronnengids (geannoteerde wetenschappelijke internetsites).

3. Onderzoek:
- overzichten van startend, lopend en afgerond onderzoek (inclusief uitbesteed onderzoek);
- onderzoeksprogramma;
- cijfers en prognoses (Recidivemonitor, Monitor georganiseerde criminaliteit, Prognoses justitiële ketens);
- procedure uitbesteed onderzoek.

4. Organisatie:
- onder andere: organisatiestructuur, medewerkerslijst, vacatures, jaarbericht, commissies en werkgroepen;
- informatiedesk (onder andere: bibliotheek, veel gestelde vragen en opmerkelijk op tv).

De **Justitiethesaurus** wordt op de website gebruikt voor de standaardtrefwoordenlijst. Deze bestrijkt de volgende terreinen: criminologie, criminaliteitspreventie, veiligheid, delicten/criminaliteitsvormen, justitiële organisatie, politie, slachtoffers, strafrechtspleging, strafstelsel,

gevangeniswezen, reclassering, vreemdelingen, burgerlijk en administratief recht, staatsrecht en internationaal recht. Een geografische thesaurus maakt ook deel uit van de Justitie-thesaurus. De digitale versie (pdf) van de Justitie-thesaurus is te vinden op de WODC-website (www.wodc.nl). De gedrukte versie is gratis aan te vragen.

Voor vragen en opmerkingen over de WODC-site of de Justitie-thesaurus kunt u terecht bij:
Hans van Netburg (redacteur WODC-site)
tel.: 070-370 69 19
fax: 070-370 79 48
e-mail: c.j.van.netburg@minvenj.nl

Voor vragen over producten en diensten van het WODC kunt u terecht bij de WODC-informatiedesk, wodc-informatiedesk@minvenj.nl (zie: rubriek 'Vragen/Ik heb een vraag' op de homepage).

De WODC-rapporten

Hieronder zijn de titelbeschrijvingen van de Onderzoek en Beleid-rapporten en de rapporten in de serie Cahiers, Memorandum en Factsheets sinds 2012 te vinden. Voor rapporten die eerder zijn verschenen (terugggaand tot 1997), kunnen belangstellenden terecht op www.wodc.nl/publicaties. Alle WODC-rapporten kunnen daar kosteloos worden gedownload. Geïnteresseerden in een gedrukte versie van de O&B-rapporten kunnen deze tegen betaling bestellen bij Boom distributiecentrum te Meppel, tel. 0522-237555, e-mail boomlemma@boomdistributiecentrum.nl.

Onderzoek en Beleid (O&B)

Wartna, B., D. Alberda, S. Verweij
Wat werkt in Nederland en wat niet? Een meta-analyse van Nederlands recidiveonderzoek naar de effecten van strafrechtelijke interventies
2013, O&B 307

Kruisbergen, E.W., H.G. van de Bunt, E.R. Kleemans, m.m.v. R.F. Kouwenberg, K. Huisman, C.A. Meerts, D. de Jong
Georganiseerde criminaliteit in Nederland; Vierde rapportage op basis van de Monitor Georganiseerde Criminaliteit
2013, O&B 306

Koops, B.J.
Het decryptiebevel en het nemo-teneturbeginsel; nopen ontwikkelingen sinds 2000 tot invoering van een ontsleutelplicht voor verdachten?
2013, O&B 305

Odinot, G., D. de Jong, J.B.J. van der Leij, C.J. de Poot, E.K. van Straalen
Het gebruik van de telefoon- en internettap in de opsporing
2012, O&B 304

Eshuis, R.J.J., N.L. Holvast, H.G. van de Bunt, J.G. van Erp, N.T. Pham
Het aansprakelijk stellen van bestuurders; onderzoek naar de overwegingen die spelen bij het al dan niet intern aansprakelijk stellen van bestuurders en interne toezichthouders
2012, O&B 303

Fischer, T.F.C., W.J.M. Captein, B.W.C. Zwirs
Gedragsinterventies voor volwassen justitiabelen; stand van zaken en mogelijkheden voor innovatie
2012, O&B 302

Eshuis, R.J.J. (WODC), N.E. de Heer-de Lange (CBS), B.J. Diephuis (Raad voor de rechtspraak) (eindred.), m.m.v. M.M. van Rosmalen (CBS)
Rechtspleging Civiel en Bestuur 2010; ontwikkelingen en samenhangen
2012, O&B 301

Cahiers

Nagtegaal, M.H.
Elektronische detentie als alternatief voor gevangenisstraf; een quickscan naar Europese ervaringen
Cahier 2013-4

Lettinga, D., S. Keulemans, M. Smit, m.m.v. E. Beenakkers, L. Hagen
Verblijfsregeling voor slachtoffers van mensenhandel en oneigenlijk gebruik: een verkennende studie in het Verenigd Koninkrijk, Italië en België
Cahier 2013-3

Ooyen-Houben, M.M.J. van, B. Bieleman, D.J. Korf
Het Besloten club- en het Ingezetenencriterium voor coffeeshops: evaluatie van de implementatie en de uitkomsten in de periode mei-november 2012 (tussenrapportage)
Cahier 2013-2

Voert, M.J. ter
Civielrechtelijke voorprocedures in België, Noorwegen en Duitsland
Cahier 2013-1

Londen, M. van, L. Hagen, m.m.v. N. Brenninkmeijer
Evaluatie van de pilot 'Categorale opvang voor slachtoffers van mensenhandel'
Cahier 2012-14

Noordhuizen, S., G.Weijters
Derde meting van de monitor nazorg ex-gedetineerden
Cahier 2012-13

Broek, T.C. van der
Personeel in Justitiële Jeugdinstellingen; een verdieping van ongewenste omgangsvormen en de arbeidssituatie in 2012
Cahier 2012-12

Schrama, W.M., T. Geurts
Civiel schadeverhaal door slachtoffers van strafbare feiten; de rol van de civiele procedure: gebruik, knelpunten en oplossingsrichtingen
Cahier 2012-11

Kempes, M.
Overzicht van onderzoek naar de PIJ-maatregel tussen 2006-2011
Cahier 2012-10

Smit, P.R. (eindred.)
Capaciteitsbehoefte Justitiële Ketens t/m 2017; beleidsneutrale ramingen
Cahier 2012-9

Kulu-Glasgow, I., A.M. Galloway, E.M.T. Beenakkers, M. Smit, F. Zwenk
Categorical accommodation and assistance for victims of trafficking in human beings; a study of four European countries
Cahier 2012-8

Broek, T.C. van der, T. Molleman
Personeel in de vreemdelingenbewaring: de arbeidssituatie, agressie en geweld
Cahier 2012-7

Nagtegaal, M.H.
Gerapporteerde problemen van slachtoffers van seksueel misbruik in de kindertijd; een meta-review
Cahier 2012-6

Voert, M.J. ter, T. Geurts, R.M.V. van Os
Monitor Rechtsbijstand en Geschiloplossing 2011
Cahier 2012-5

Gestel, B. van, C.J. de Poot, R.J. Bokhorst, R.F. Kouwenberg
Opsporing van terrorisme in de praktijk; de Wet opsporing terroristische misdrijven vier jaar in werking
Cahier 2012-4

Eshuis, R.J.J., T. Geurts, E.M.Th. Beenakkers
Hulp bij juridische problemen. Een verkennend onderzoek naar de kwaliteit van de dienstverlening van advocaten en rechtsbijstandverzekeraars; literatuurstudie en secundaire analyses
Cahier 2012-3

Broek, T.C. van der, T. Molleman
Medewerkertevredenheid gevangeniswezen 2011; verdieping in personele en inrichtingspecifieke kenmerken
Cahier 2012-2

Zuiderwijk, A.M.G., B. Cramer, E.C. Leertouwer, M. Temürhan, A.L.J. Busker
Doorlooptijden in de strafrechtsketen; ketenlange doorlooptijden en doorlooptijden per ketenpartner voor verschillende typen zaken
Cahier 2012-1

Memoranda

Blom, M.
Recidivemeting LEMA en EMG 2009: achtergrondkenmerken en strafrechtelijke recidive van de eerste LEMA- en EMG-deelnemers – tussentijdse rapportage
Memorandum 2013-3

Braak, S. van den, N. Netten, R. van Witzenburg
Inzicht in het presteren van de executieketen: ontwikkeling van een monitor voor het meten van kritieke prestatie-indicatoren in de executieketen: versie 0.5
Memorandum 2013-2

Nagtegaal, M.H., H.J.M. Schönberger
Het belang van beschermende factoren in de risicotaxatie van tbs-gestelden
Memorandum 2013-1

Geurts, T.
Markt van buitengerechtelijke incasso
Memorandum 2012-6

Horst, R.P. van der, H.J.M. Schönberger, C.H. de Kogel
Toezicht op zedendelinquenten; effectiviteit en veronderstelde werkzame mechanismen van vormen van toezicht
Memorandum 2012-5

M. Blom
Nulmeting recidive ASP, LEMA en EMG; achtergrondkenmerken en strafrechtelijke recidive van personen uit de doelgroep van drie verkeersgedragsmaatregelen
Memorandum 2012-4

Bokhorst, R.J.
De Wet afgeschermde getuigen in de praktijk
Memorandum 2012-3

Tollenaar, N., A.M. van der Laan
Effecten van de ISD-maatregel; technisch rapport
Memorandum 2012-2

Schönberger, H.J.M., C.H. de Kogel, m.m.v. I.M. Bregman
Kenmerken en recidivecijfers van ex-terbeschikkinggestelden met een zedendelict
Memorandum 2012-1

Factsheets

Weijters, G., S. Noordhuizen
Nazorgproblematiek 18- t/m 26-jarige gedetineerden
Factsheet 2012-5

Os, R.M.V. van, F. Zwenk
Bezwaar dat ik bel? Pilot proactieve geschiloplossing van het COVOG
Factsheet 2012-4

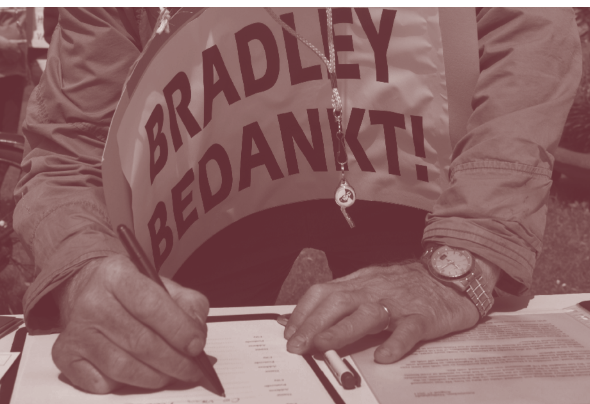
Tollenaar, N., A.M. van der Laan
Effecten van de ISD-maatregel
Factsheet 2012-1

Justitie in statistiek

Rosmalen, M.M. van (CBS), S.N. Kalidien (WODC), N.E. de Heer-de Lange (CBS)
Criminaliteit en rechtshandhaving 2011; ontwikkelingen en samenhangen
Justitie in statistiek 2012-1

Themanummers Justitiële verkenningen

Het volgende nummer van *Justitiële verkenningen* (Jv8) is gewijd aan:
Voorbeeld Amerika?
Nadere informatie bij de redactie.





Wetenschappelijk Onderzoek- en
Documentatiecentrum
Ministerie van Veiligheid en Justitie